

Essai sur la responsabilité des communes en cas d'émeute

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le Jeudi 22 Juillet, à 14 heures

PAR

PHILIPPE SERRE

Docteur en droit (Sciences politiques-économiques)

Diplômé de l'École des sciences politiques

Président : M. ROLLAND, professeur ;

Suffragants : { M. MESTRE, professeur ;
 { M. LEFUR, professeur.

Imprimerie Bescherelle-Boissel-Roullet

5, Rue Diard, 5

PARIS-18^e

1926

**Essai sur
la responsabilité des communes
en cas d'émeute**



Digitized by the Internet Archive
in 2026

Essai sur la responsabilité des communes en cas d'émeute

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le Jeudi 22 Juillet, à 14 heures

PAR

PHILIPPE SERRE

Docteur en droit (Sciences politiques-économiques)

Diplômé de l'École des sciences politiques

Président : M. ROLLAND, professeur ;

Suffragants : { M. MESTRE, professeur ;
 { M. LEFUR, professeur.

Imprimerie Bescherelle-Boissel-Roullet

5, Rue Diard, 5

PARIS-18^e

1926

*La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.*



THESES

- BEAUDOIN. — De la responsabilité des communes et de l'Etat en cas de troubles ou d'émeutes. Paris, 1912.
- CLOUEZ. — La Responsabilité pécuniaire de la Ville de Paris, à raison des dommages causés par des troubles ou émeutes. Paris, 1925.
- DARROZE. — De la responsabilité des communes et de l'Etat, au cas de troubles publics. Toulouse, 1924.
- DESGROOTE. — De la responsabilité des communes en cas d'émeute et de grève. Paris, 1906.
- JOUANNE. — Responsabilité civile des communes. Paris, 1896.
- POISSONNIER. — Responsabilité de l'Etat et des communes, à raison des dommages occasionnés par les émeutes. Paris, 1906.
- SPIRE. — Responsabilité des communes en cas d'attroupements. Paris, 1895.

INTRODUCTION

La responsabilité des communes en cas d'émeute soulève de nombreuses questions de principe et met en jeu les principales théories juridiques. Son histoire est comme l'illustration des diverses évolutions dans le domaine du droit. Parler d'elle, c'est forcément faire entrevoir le courant des idées, des faits sociaux et des théories juridiques sur lesquelles ces derniers influent toujours.

L'étude de la jurisprudence qu'elle vous amène à faire, force à revoir les événements historiques qui, depuis près de 140 ans, ont engendré des violences. C'est toute l'histoire révolutionnaire de la France, depuis l'époque des troubles politiques jusqu'à celle des conflits sociaux qui passe devant les yeux, mais sous son aspect le plus pénible, au moment où les particuliers lésés demandent réparation.

Nous avons cru devoir retracer, en nous inspirant des trois mouvements si intimement liés des faits de la loi et de la jurisprudence, les différentes phases de l'organisation de cette responsabilité. Nous avons étudié, tour à tour, le décret de Vendémiaire an IV, mesure de circonstance dans une période de notre histoire où le souci de l'ordre et de la sécurité publique est la première préoccupation ; puis la réaction jurisprudentielle qui a précédé et préparé les articles de la loi de 84, sur le sujet qui nous

occupe — nous avons tenté d'exposer toutes les revendications des particuliers contre un système qui ne leur accordait plus satisfaction et nous avons montré comment la loi de 1914 avait su, par son habileté même, faire cesser les protestations presque unanimes qui, avant elle, s'élevaient de toutes parts. Et cela constitue notre première partie.

Dans notre deuxième partie, nous avons étudié les tendances principales qui se dégagent d'un historique que nous aurions souhaité, sans pouvoir y prétendre, rendre vivant. Après de mûres réflexions, après avoir compris qu'il était impossible de dégager une unité de tendance générale des trois lois qui ont réglé la matière, nous avons essayé de les rattacher à deux ordres d'idées : l'évolution de la notion de commune et la tendance solidariste. Dans notre conclusion, nous avons jugé le système actuel.

PREMIÈRE PARTIE

PREMIÈRE PARTIE

CHAPITRE PREMIER

LA LOI DU 10 VENDÉMAIRE AN IV ET LA RÉACTION JURISPRUDENTIELLE

La Révolution brise des cadres traditionnels et, quelles que soient ses ambitions de rénovation, affaiblit le principe d'autorité, et livre le pays où elle se produit à une anarchie temporaire, certes, mais dont les manifestations sont violentes et dangereuses pour la vie même de la nation. Les événements qui se déroulèrent en France à la fin du xviii^e siècle, offrent un éclatant exemple de cet état de choses. Voyant diminuer ce qu'un écrivain appelait « l'autorité fondamentale », l'incarnation même de l'Etat, les habitants ne respectent plus l'ensemble de droits et d'usages qui s'étaient cristallisés autour d'elle, et c'est le déchaînement de toutes les révoltes : c'est la réaction violente et universelle contre ce qui constituait l'ordre ancien.

Rien n'est plus révélateur à ce point de vue que les nombreuses lois qui se succédèrent alors dans la France révolutionnaire. On voit des gouvernants affolés, tâchant de fonder des responsabilités sur des bases fuyantes. Dans un pays divisé économiquement et administrativement dans le vaste cadre de l'unité nationale, à un

moment où la notion de service public était inconnue, on cherche vainement à découvrir la digue capable de contenir la vague révolutionnaire et on fait appel d'abord aux officiers municipaux impuissants qu'on écrase sous une terrible responsabilité ; puis, aux habitants eux-mêmes. Nous verrions peut-être dans ce fait une première ébauche de la collaboration des administrés si ce régime n'était pas, ainsi que nous l'apprend Toullier, la reproduction d'un édit de Clotaire II.

Ce sont les décrets du 16 août 1790, du 27 juillet 1791, qui établissent la responsabilité des officiers municipaux. Ce sont les décrets du 23 février 1790 et du 2 juin 1790, le décret du 3 prairial an III, qui font appel aux citoyens eux-mêmes et qui se trouveront reproduits et unifiés dans le décret du 10 vendémiaire an IV. Celui-ci établit à l'encontre des habitants de la commune une présomption de faute, présomption que les civilistes appelleraient *juris et de jure*. Cette lourde responsabilité qui pèse sur ces agglomérations d'habitants était justifiée par Dupont de Nemours qui, quelques années auparavant, dans une phrase restée célèbre, avait dit à l'Assemblée nationale : « Les citoyens doivent participer au maintien de l'ordre. Etablir la responsabilité de la Commune, c'est un moyen de rétablir la fraternité parmi les Français ».

« S'il arrive un désordre, ou c'est la majorité qui l'a commis, et elle doit être responsable, ou c'est la minorité et alors la majorité est coupable de ne pas s'y être opposée ». Ce raisonnement, qui produisit alors une immense impression, puisqu'il se trouve reproduit textuellement dans d'autres discours de l'époque, est aujourd'hui for-

tement critiqué et déclaré insoutenable par des auteurs éminents (1). Si nous nous plaçons dans cette période troublée, nous ne le trouvons plus injuste. Comme nous le soulignerons plus tard, c'est la technique de l'émeute et ses transformations qui incitent le législateur à agir dans tel ou tel sens : en l'an IV, nous voyons dans des milliers de villages français privés de seigneur et, par suite, sans tuteur et sans frein, la révolte de la population paysanne, pauvre et malheureuse, contre ce qui incarnait la puissance et la richesse : c'est bien l'action de presque tous les membres de la communauté contre quelques-uns ou même contre un seul. Pourquoi protester alors contre la présomption de faute irréfragable qui pèse sur eux et qui, la plupart du temps, exprime bien la faute réelle commise par eux ?

Certes, cette faute des habitants, à l'exclusion de celle de la Commune, personne morale, paraît découler plus logiquement de l'ensemble d'idées et de théories de la Révolution que des textes examinés en eux-mêmes. Certains articles nous inciteraient à penser que le législateur a bien voulu viser la Commune elle-même : « Chaque commune est responsable des délits commis à force ouverte ou par violence sur son territoire par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, soit envers des personnes, soit contre les propriétés natio-

(1) Toullier qualifiait le système de barbare, disait qu'il révoltait le cœur des hommes paisibles et qu'il fallait, pour en arriver là, que « le flambeau de la civilisation fût éteint par l'anarchie ». Au premier abord, il apparaît choquant qu'une responsabilité fondée sur la faute atteigne les innocents (femmes, vieillards) comme les coupables.

nales ou privées, ainsi que des dommages-intérêts auxquels ils donneront lieu ».

Mais il ne faut pas oublier que ce n'est là que l'article premier du titre IV. Le titre premier du décret du 10 vendémiaire, an IV (décret sur la police intérieure des communes), dit expressément : « tous citoyens habitant la commune son garants civilement des attentats commis sur le territoire de la commune soit envers les personnes, soit contre les propriétés ».

Et bien d'autres articles prouvent que c'est la responsabilité des habitants qui est mise en jeu. Pour être exonéré de la responsabilité, un des points à prouver, c'est que le rassemblement a été formé d'individus étrangers à la commune (article 5, titre IV). — Toutes les communes, même celles qui n'ont pas la disposition de la police et de la force armée, sont visées par le texte. — Ce sont les habitants domiciliés qui, finalement, paieront l'indemnité dont la caisse communale aura fait l'avance. Enfin, le recours contre les auteurs directs ne sera pas exercé par la commune mais par les habitants eux-mêmes.

En dehors de ces arguments de texte, il en est de plus sérieux. Comment croire qu'à une époque où triomphait la théorie de la fiction, où l'on réagissait de toutes parts contre la conception de la personnalité morale, on ait admis pour les communes une responsabilité non seulement civile, mais pénale, comme celle du décret de vendémiaire. La victime recevait en effet une indemnité atteignant le double du préjudice souffert (titre 5, article premier) et, en outre, une amende égale au montant de la réparation principale devait être payée à la République.

Il vaut mieux s'écarter de cette opposition de deux articles et se reporter aux discussions qui eurent lieu dans les assemblées révolutionnaires. Aucun doute ne subsiste plus, et, avec Michoud, nous pouvons dire que nous nous trouvons là en face d'une confusion comme nous en trouvons dans les lois révolutionnaires (2).

Cette loi était singulièrement lourde pour les communes ; elle n'était explicable que pour une époque déterminée. Les conditions étant changées, on songea à en écarter les dures conséquences.

Et les auteurs affirmèrent que la loi avait été abrogée. On invoqua toute la série des lois postérieures à l'an IV qui avait eu pour objet de réprimer les délits que le décret de vendémiaire avait prévus dans sa vaste synthèse. On disait surtout que les articles 1382 et suivants du Code civil, et certains articles du Code pénal, s'appliquaient à la matière et que, par suite, ce décret tombait sous le coup de la loi du 30 ventôse, an XIII, qui déclarait abroger les lois antérieures au Code civil.

De nombreux arguments évidents militaient contre cette thèse et empêchaient qu'on la prît en considération.

Cependant, malgré tout, le décret de vendémiaire ne fut pas intégralement appliqué. Quelques-uns de ses articles, qui apparaissaient comme des mesures de circonstance, tombèrent en désuétude, comme la procédure sommaire qu'elle avait organisée, ou l'occupation de la commune qu'elle avait prévue. Ces articles, qui visent

(2) M. Michoud donne comme exemple de cette confusion, dans sa communication à la Société des Sciences administratives de Bruxelles, la célèbre loi du 10 juin 93, sur le partage des biens communaux.

certaines situations spéciales dues à l'absentéisme (3), et que M. Batbie avouait au Sénat avoir eu du mal à comprendre, furent rapidement abandonnés.

Non contents de mutiler la loi, les juges essayèrent vainement, il est vrai, d'en élargir le cadre et, par un véritable contre-sens de texte, de transformer une présomption en fait irréfragable, par une présomption susceptible d'être écartée. Comme nous l'indiquons précédemment, la commune pouvait être exonérée (article 5). « Dans les cas où les rassemblements auraient été formés d'individus étrangers à la commune, sur le territoire de laquelle les délits ont été commis, et où la commune aurait pris toutes les mesures qui étaient en son pouvoir à l'effet de les prévenir et d'en faire connaître les auteurs, elle demeurera déchargée de toute responsabilité ».

Pourtant, remarque M. Valframbert « le sens grammatical de l'article 5 ne laisse place à aucune équivoque. Cet article crée une exception, non pas dans deux cas, mais à une double condition » (4).

Un arrêt de la Cour de Bordeaux, du 22 août 1839 a essayé de le diviser, en deux possibilités d'exonération, afin de décharger les communes « Attendu que l'article 5, du titre IV, fait exception à l'article premier dans deux cas différents, d'abord dans le cas où les rassemblements auraient été formés d'individus étrangers à la commune et ensuite dans le cas où la commune aurait pris toutes

(3) Art. 10 : « Si dans une commune, des cultivateurs à parts de fruits refusent de livrer, aux termes du bail, la portion due aux propriétaires, tous les habitants de cette commune sont tenus de dommages-intérêts. »

(4) (« De la responsabilité des communes, aux termes du décret du 10 vendémiaire an IV », page 38).

les mesures qui étaient en son pouvoir à l'effet de les prévenir ; attendu que si le sens grammatical de cet article peut élever des doutes sur la question de savoir si le concours de deux circonstances est nécessaire pour constituer l'exception, l'esprit de la loi démontre la négative ; qu'en effet, en dernière analyse, l'exception est fondée sur l'impossibilité où la commune s'est trouvée d'empêcher le désordre et d'en prévenir les conséquences, et, cette impossibilité admise et reconnue, l'excuse est la même dans les deux cas. »

Cette décision est restée isolée et la présomption restait entière : elle était, en fait, impossible à écarter (5).

Cependant, l'effort des tribunaux ne fut pas toujours vain : le décret de vendémiaire, qui avait été pris en vue de la Ville de Paris, vit cette dernière sortir de son champ d'application par un arrêt de 1841.

Un armurier, nommé Juste, avait eu ses magasins pillés pendant les journées des 5 et 6 juin 1832. Le Préfet prétendit que la loi n'était plus applicable à Paris. Le Tribunal de la Seine, puis la Cour royale de Paris, repoussèrent les prétentions du Préfet, et condamnèrent la Ville de Paris. L'arrêt fut cassé.

Renvoyée devant la Cour d'Orléans, l'affaire fut tranchée de la même façon que devant la Cour de Paris ; elle revint devant la Cour suprême. Le Procureur général Dupin insista longuement sur ce qu'était la Ville de Paris, au moment du vote de la loi. « Alors, Paris domi-

(5) Nous devons, pourtant, indiquer que la jurisprudence belge admet la séparation et que la présomption de faute peut être écartée dans les deux cas pris séparément. La loi de vendémiaire est encore en vigueur en Belgique.

nait tous les pouvoirs ! Aujourd'hui, Paris, dominé, contenu, est dirigé par une autorité supérieure et régulatrice ! La loi de vendémiaire an IV faite pour les communes régies par la loi générale, et pour celle de Paris telle qu'elle était à cette époque, n'est plus applicable à la Ville de Paris, telle qu'elle existe aujourd'hui. Cette abrogation, quoiqu'elle ne soit pas formulée expressément, et qu'elle résulte seulement d'une manière implicite du changement des institutions, n'en est pas moins évidente » (6).

La Cour de cassation, soucieuse de ne pas admettre un principe dangereux : l'abrogation d'une loi par suite du changement de circonstances, et désireuse de consacrer pourtant cette solution pour des raisons de fait, déclara que le décret du 10 vendémiaire n'avait jamais été applicable à Paris (7), ce qui était une lourde erreur historique, puisque c'est pour la Ville de Paris, comme nous le disions tout à l'heure, contre son immense puissance, que le décret avait été fait.

Les considérations qui déterminèrent la Cour furent l'attitude de la Garde nationale, pendant ces jours troublés ; elle avait fait preuve des plus belles qualités, et on ne voulait pas avoir l'air de lui infliger un reproche, en déclarant responsable la Ville qu'elle avait protégée (8). Et, comme le disait, en terminant, le Procureur général Dupin : « Leur conduite n'est pas seulement un titre de gloire, c'est un moyen de cassation. »

Les arguments développés sur le changement de

(6) D. P. 1836. I. 163.

(7) D. P. 1841. I. 252.

(8) Voir le rapport du conseiller Merville. S. 1881. I., p. 365.

régime de la Ville de Paris n'étaient pas, en effet, probants. C'est bien avant le décret de vendémiaire an IV que la Ville de Paris se vit démunie de tous pouvoirs. Le 14 fructidor an II la Convention avait presque supprimé l'Administration municipale de Paris (9). Même, en admettant le bien-fondé de ces raisons ; en admettant qu'on ait pu dire à juste titre que « Paris ne peut pas être responsable parce qu'il n'a pas d'organisation municipale indépendante », la logique aurait commandé qu'on étendît cette irresponsabilité à une ville comme Lyon qui connaissait un régime analogue à celui de Paris. Or, l'arrêt de 69 dit que « cette loi s'applique à toutes les communes, et même à celles dans lesquelles, comme la commune de Lyon, le pouvoir municipal est exercé, non par un maire, mais par un fonctionnaire qui est investi de pouvoirs plus généraux et plus étendus, parce que le fonctionnaire n'en représente pas moins la commune et l'autorité municipale, quelle que soit d'ailleurs sa classification et de quelque manière que ses pouvoirs lui aient été conférés ». Et l'arrêt de 69 donne une justification nouvelle de la jurisprudence de 41 : « Attendu que si une exception a pu être admise pour la Ville de Paris, cette exception s'explique et se justifie par cette circonstance que Paris est le siège du gouvernement (10). »

Ce motif n'est pas soutenable. La présence d'un gouvernement dans une ville peut être un prétexte pour réprimer plus fortement et avec des moyens plus étendus,

(9) « Jamais, à aucune autre époque, les franchises municipales de la grande cité n'ont été plus complètement anéanties, puisque tout s'y gère par les Commissions de l'Assemblée nationale ». Conclusions de l'avocat général Desjardins. S. 1881, 12 p. p. 367.

(10) S. 1870. I. 153.

des troubles ; il ne peut être, quand les troubles se sont produits, un moyen d'écarter le paiement d'une indemnité.

En 1881, dans l'arrêt des grandes Compagnies contre la Ville de Paris, la Ville de Paris continua à jouir de son irresponsabilité, malgré les efforts de l'avocat général Desjardins (11).

Une large brèche étant donc pratiquée dans l'édifice construit pendant la période révolutionnaire. Toute une catégorie de citoyens, les plus intéressants parce que les plus menacés, se trouvaient exclus de la protection légale. Les habitants de Paris, de ce Paris du XIX^e siècle, dans lequel se développent toutes les crises sociales, qui est le théâtre de toutes les agitations, qui reçoit le contre-coup immédiat de tous les mouvements qui naissent dans le pays, sont sans recours. Certes, des mesures gracieuses sont prises par les gouvernants ; on accorde des indemnités aux victimes. Mais cela ne se passe qu'au lendemain d'événements où les dommages ont été considérables. Combien d'émeutes, ne causant que des dégâts limités à un cercle restreint, n'ont donné lieu à aucune réparation !

Au lendemain des événements de 48, le décret du 24 mars 1851 est pris : « Considérant que si l'Etat n'est soumis, à cet égard, à aucune obligation morale, il est conforme aux règles de l'équité et d'une saine politique de réparer les malheurs immérités et d'effacer autant que possible, les douloureux souvenirs de nos discordes civiles ». Et après la Commune, les lois du 6-12 septem-

(11) S. 1881. I. 167.

bre 71 et 7 et 13 avril 1873, intervinrent non pour « créer un droit mais accorder un secours ». Le législateur spécifiait alors que la France acquittait « une dette de cœur et non de droit ».

Malheureusement, si la charité entre individus est pleine d'une signification noble et profonde, elle ne s'explique pas dans les rapports de l'Etat et des particuliers. Bien plus, elle apparaît comme une source d'abus et se caractérise par son manque d'efficacité. Dans les deux cas précités, la réparation pécuniaire fut notoirement insuffisante.

CHAPITRE II

LA LOI DE 84 ET LE MOUVEMENT DE L'OPINION

Le législateur comprit qu'il devait intervenir et faire cesser cette indécision. Il avait à opter entre deux intérêts : celui des victimes et celui des collectivités, nous pouvons dire puisque nous sommes en 84, des personnes morales de droit public. Il se rendit compte qu'il fallait faire entrer dans la loi ces créations prétoriennes. Sur certains points même, il élargit les conquêtes de la jurisprudence au détriment des intérêts des habitants.

La loi municipale dans les articles qu'elle consacrait à la question qui nous occupe (1) supprima tout ce qui

(1) Art. 106, 107, 109, 110 de la Loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale.

ART. 106. — Les communes sont civilement responsables des dégâts et dommages résultant des crimes et délits commis à force ouverte ou par violence sur le territoire par des attroupements ou rassemblements armés, ou non armés, soit envers les personnes, soit contre les propriétés publiques ou privées. Les dommages-intérêts dont la commune est responsable sont répartis entre tous les habitants domiciliés dans ladite commune, en vertu d'un rôle spécial comprenant les quatre contributions directes.

ART 107. — Si les attroupements ou rassemblements ont été formés d'habitants de plusieurs communes, chacune d'elles est responsable des dégâts et des dommages causés dans la proportion qui sera fixée par les tribunaux.

ART. 108. — Les dispositions des articles 106 et 107 ne sont pas applicables :

1° Lorsque la commune peut prouver que toutes les mesures qui étaient en son pouvoir ont été prises à l'effet de prévenir les attroupements ou rassemblements et d'en faire connaître les auteurs ;

faisait, du décret de vendémiaire, une loi de circonstance, et ne se justifiait plus, les temps étant changés. Elle supprima aussi ce qu'en fait on avait évité d'appliquer. Ainsi disparurent et la responsabilité pénale et la procédure sommaire et la possibilité d'occupation de la commune.

La loi de 84 laissait subsister la compétence des tribunaux judiciaires, ce qui était conforme à l'état du droit d'alors (2), et le fondement de la responsabilité restait la présomption de faute. Mais cette présomption n'atteignait plus l'ensemble des habitants de la commune, mais la commune elle-même, représentée par ses organes, par ceux qui, selon l'expression de Michoud « ont le droit de prendre une décision en son nom » (3). Cependant, là se trouve une survivance des idées anciennes : les dommages-intérêts sont répartis entre tous les habitants domiciliés dans la commune, en vertu d'un rôle spécial comprenant les quatre contributions directes, au lieu d'être payés par la caisse communale.

C'est la preuve évidente que la vieille conception des habitants devant collaborer à l'ordre est toujours vivante.

L'irresponsabilité que la jurisprudence avait reconnue à Paris seul fut étendue à Lyon qui n'avait pas la

2° Dans les communes où la municipalité n'a pas la disposition de la police locale ou de la force armée;

3° Lorsque les dommages causés ne sont pas le résultat d'un fait de guerre.

ART. 109. — La commune, déclarée responsable, peut exercer son recours contre les auteurs et complices du désordre.

(2) Mais contraire, comme l'écrira Michoud, aux tendances générales de notre législation. *Revue de droit public*, 1897, p. 41 et s.

(3) *Rev. de droit public*, 1897, p. 41.

disposition de la police. Et, allant plus loin dans la voie équitable, en apparence, qui unissait pouvoir de droit et responsabilité, le législateur étendit les mesures au cas où le maire d'une ville s'est vu retirer la disposition de la police, comme dans la déclaration de l'état de siège par exemple.

Ce qu'on pouvait reprocher à la loi, c'est son manque de logique. Batbie se chargea de le souligner à la tribune du Sénat : « Je me demande pourquoi cette responsabilité a été mise à la charge des communes tandis qu'aucune obligation semblable n'a été mise à la charge de l'Etat... Je demande pourquoi ce que vous exigez d'une commune, vous ne l'exigez pas de l'Etat, ou pourquoi, n'exigeant pas de l'Etat une pareille responsabilité, vous l'exigez de la commune. »

Il y a là, en effet, une responsabilité exceptionnelle, dont on peut s'étonner dans une période où la responsabilité de la puissance publique ne peut pas être engagée.

Waldeck-Rousseau essaya de répondre à cet argument : « Il n'y a pas d'assimilation possible entre la commune et le département et encore moins entre la commune et l'Etat. Pourquoi ? Parce que l'Etat, c'est tout le monde, l'intégralité des individus qui le composent, et si je comprends très bien que l'Etat ait le droit de dire à la commune : « Je t'avais chargée de prendre certaines précautions, dans l'intérêt de tous, et toi, individualité, toi, particulier, tu n'as pas pris ces précautions ; tu es responsable devant la collectivité générale », il est tout à fait inadmissible, tout à fait invraisemblable que l'on déclare l'Etat responsable envers tout le monde, alors

qu'il est lui-même le représentant de l'intérêt général » (4).

Contrairement au vœu de Batbie, on n'étendit pas l'irresponsabilité de l'Etat aux communes, on fit peser, sur ces dernières, une responsabilité exceptionnelle. La présomption de faute qui pèse sur elle, du fait du mauvais fonctionnement du service de police et qui n'a pour but que de renverser le fardeau de la preuve est une présomption *juristantum* par opposition à celle de vendémiaire (5). Elle peut être écartée ~~jusqu'à ce qu'elle soit prouvée~~, en dehors des cas où la municipalité n'a pas la disposition de la police locale et de la force armée et des faits de guerre, lorsque la commune peut prouver que toutes les mesures en son pouvoir ont été prises, à l'effet de prévenir les attroupements et rassemblements et d'en faire connaître les auteurs.

Cette loi ne donna pas satisfaction aux intéressés. Au lendemain de son vote, se déclanchèrent sur la France tout entière, de grands courants d'agitation. En 1894, au cours d'un voyage à Lyon, le président Carnot est assassiné. Aussitôt, dans la ville en folie, ce sont des représailles contre les commerçants, au nom à conson-

(4) Séance du 19 février 1884.

(5) (M. Barne, Sénat, 19 février 1884). « La loi de vendémiaire fait découler la responsabilité de fautes générales et applicables à tous les cas, présomption qui ne peut être détruite par aucune espèce de preuve : c'est la présomption *juris et de jure* contre laquelle tous les raisonnements sont impuissants et même inadmissibles. Nous, au contraire, nous avons accepté, en dehors de certaines hypothèses, l'idée d'une présomption qui, même quand elle existe, ne tient, ne résiste que jusqu'à la preuve contraire. C'est une présomption *juristantum*. Nous croyons ainsi avoir concilié les intérêts de la défense sociale avec ceux d'une bonne justice. »

nance italienne, créant des dommages considérables. Or, Lyon n'a pas la disposition de la police. La ville ne saurait donc être responsable ; les dommages ne pourront pas recevoir réparation. Une loi de 96 intervint, accordant des indemnités à ces victimes, à l'aide d' « un crédit de secours à titre purement gracieux et exceptionnel. »

Cette mesure fut prise à la suite d'une campagne d'opinion, dont M. Fleury-Ravarin, député du Rhône, se fit l'interprète en déposant sur le bureau de la Chambre une proposition de loi tendant à admettre la responsabilité de l'Etat dans les communes, où la municipalité n'a pas la direction de la police et de la force armée (6).

De grandes grèves se déroulent sur tous les points du territoire. S'il ne faut pas, comme le prétendent les auteurs les plus éminents, établir un lien de cause à effet, entre le droit syndical et la grève, il n'en demeure

(6) Le Conseil d'Etat, consulté, émit un avis-rejet : « Considérant qu'à toutes les époques et sous tous les gouvernements qui se sont succédés en France, si l'Etat est intervenu pour secourir les infortunes résultant de discordes civiles, il ne l'a fait qu'à titre de générosité nationale, et dans la limite de ses ressources disponibles ; qu'il a toujours été reconnu que les dommages qu'il causait dans l'exercice de la puissance publique, en vue d'assurer l'exécution des lois, constituaient des cas de force majeure, qui n'étaient pas susceptibles d'ouvrir un recours contentieux en indemnité. Qu'une solution contraire aurait pour conséquence de faire peser sur le Trésor public des charges financières dont il n'est pas possible de prévoir l'étendue, mais encore de désintéresser la population des mesures destinées à sauvegarder l'ordre public, précisément, dans les circonstances où le concours moral est le plus nécessaire pour prévenir les troubles et assurer l'efficacité de la répression.

« Considérant que ces raisons ne permettent pas de suppléer par la responsabilité de l'Etat, à l'absence de responsabilité de la commune... »

pas moins certain que c'est au lendemain de la reconnaissance du droit syndical que les conflits devinrent de plus en plus nombreux, de plus en plus brutaux entre les deux forces en présence. Il est inutile de rappeler ces noms entourés, depuis lors, d'une sorte d'auréole mystique par les troupes révolutionnaires et dont les plus connus sont Villeneuve-Saint-Georges et Draveil-Vigneux.

Au même moment, le Midi bouge ; sous la pression des forces économiques, des désordres graves se produisent. C'est la sous-préfecture de Narbonne ; c'est le Palais de Montpellier, c'est la préfecture de Pergignan qu'on tente de prendre d'assaut ou d'incendier.

Paris ne reste pas à l'abri de ces secousses qui ébranlent la France ; n'attendant qu'un signal pour participer à l'agitation ambiante, le prolétariat parisien manifeste violemment, à l'occasion de la mort de Ferrer et lors des obsèques de l'un des siens, l'ouvrier ébéniste Clerc.

Mais ce qui frappa le plus les esprits (il n'y a qu'à se reporter aux débats parlementaires d'alors) ce furent les événements de Champagne. La délimitation venait d'être votée. La mévente des vins avait plongé la population dans une grande gêne. On accusait les commerçants du pays de faire venir leurs vins des autres régions de la France. Une sourde colère s'emparait des esprits. Dans ces régions tempérées, où le climat semble calmer les passions populaires, des scènes se passèrent qui eurent une caractéristique nouvelle. Elles ne furent pas seulement violentes ; elles furent pécuniairement désastreuses. Alors que partout ailleurs, l'émeute, avec son allure romantique, accomplissait un geste, là la population

détruisit et détruisit systématiquement. Et les pauvres communes viticoles se trouvèrent devant un chiffre énorme d'indemnités à payer. Rien n'est plus pitoyable que l'histoire de la commune d'Ay, qui était si peu riche qu'elle demanda l'assistance judiciaire. Cette petite ville ayant un budget de 150.000 fr., dont 35.000 seulement de revenus ordinaires, se voit poursuivie devant le tribunal de première instance, en paiement de trois millions de dégâts et de dommages.

Le maire affirme qu'il a fait ce qu'il a pu : Il a même démissionné, croyant éviter les troubles, mais que faire contre 6.000 vignerons réunis à l'aide de lancement de fusées paragrêle et au son du tocsin, qui descendent des coteaux environnants vers le modeste chef-lieu. Et ce n'est qu'un exemple de cette lamentable histoire. Des photographies ont conservé l'aspect de ces villages, de ces ruines, de ces vignobles transformés en champs incultes par l'action d'hommes qui, renouvelant le geste des travailleurs du début du capitalisme, détruisaient ce qui les faisait vivre.

Devant de pareils événements, le maire, assisté de son garde-champêtre, est sans action ; il ne peut songer à arrêter une foule rapidement réunie et transportée sur un point déterminé du territoire. Le législateur avait cru accomplir une réforme juste en rendant responsable la commune, à qui l'Etat avait transmis un certain nombre de ses droits et de ses prérogatives. Unir pouvoir de droit et responsabilité, c'est bien en théorie ; mais les faits imposent une autre solidarité : responsabilité et pouvoir réel. Or, il est certain que, par suite de la transformation de la technique de l'émeute, le maire est incapable de

l'empêcher ou de l'arrêter : il est impuissant devant les faits.

Les quelques pouvoirs que le maire possède, il se trouve dans l'impossibilité de les exercer. « Le Préfet qui donne l'ordre du départ des soldats et le chef qui les commande feront tout pour écarter d'eux les dangers et les responsabilités de l'emploi des armes.

« C'est naturel, mais pourquoi veut-on qu'un modeste maire de commune assume cette responsabilité, qu'il ait recours aux sommations légales et au besoin aux coups de feu. Serait-ce donc toujours la lutte du pot de terre contre le pot de fer ? C'est bien là une grave erreur du législateur ».

« Que le maire fasse tirer sur ses concitoyens et imaginez-vous pour lui les suites d'une pareille intervention ? »

« Une haine inextinguible et sans fin contre le maire et tous les siens et des représailles inéluctables terribles contre eux ? »

« Du haut en bas de la hiérarchie, c'est à qui éludera une pareille responsabilité ; c'est compréhensible ; c'est humain, mais vraiment que l'Etat n'écrase pas la commune, qu'il paye » (7).

Ainsi s'exprimait M. Mailly, au Congrès des maires. Il représentait bien la mentalité des représentants des communes. De toutes les assemblées municipales s'élevait alors le même cri : Il faut substituer à la responsabilité des communes impuissantes, la responsabilité de l'Etat, d'abord parce que les causes des émeutes débordent les cadres de la commune et sont parfois nationales ; ensuite,

(7) *Le Progrès de l'Est*, 18 novembre 1902.

parce que l'Etat peut seul, par suite de l'amplification des émeutes, les maintenir ou les réprimer.

Les particuliers : commerçants et industriels qui étaient particulièrement visés, raisonnaient de même. Mais, à défaut de l'Etat, dont la responsabilité les aurait satisfaits, ils se contentaient de celle des communes. La jurisprudence était très stricte pour apprécier le rôle des autorités municipales, et presque toujours ils obtenaient la réparation légitime qu'ils espéraient ; la commune était condamnée à payer.

La commune doit faire deux preuves, en effet, pour être exonérée (8) : démontrer qu'elle a pris toutes les mesures en son pouvoir pour prévenir les attroupements : établir qu'elle a usé de tous les moyens en son pouvoir pour faire connaître les auteurs des crimes et délits commis. La seconde preuve est facile à fournir ; pour la première, il y a des textes formels. L'autorité municipale doit d'abord démontrer qu'elle a pris un arrêté contre les rassemblements dès la première menace. Et si les attroupements ont pu se former, la loi du 7 juin 1848 (9) veut que le maire se rende sur les lieux, se mette en contact avec la foule et use de son autorité pour « exhorter les citoyens à se disperser ».

Enfin, si les troubles sont devenus menaçants, l'autorité municipale doit faire usage de son droit de requérir la force armée.

(8) Note de M. Politis. Dp. 1913, I, page 521.

(9) Loi du 7 juin 1848, art. 5 : « Lorsqu'un attroupement armé ou non armé se sera formé sur la voie publique, le maire ou l'un de ses adjoints, à leur défaut le commissaire de police ou tout autre agent ou dépositaire de la force publique et du pouvoir exécutif, portant l'écharpe tricolore, se rendra sur le lieu de l'attroupement. »

Ce droit de réquisition résulte d'une instruction du ministre de la guerre du 20 août 1907, qui réglemente, d'une manière très minutieuse la participation de l'armée à la répression des troubles et donne au maire le droit de requérir la force armée, sans que cette réquisition ait à passer par l'intermédiaire de la sous-préfecture (10).

Voilà pour les textes. L'interprétation de la jurisprudence fut rigoureuse.

Des arrêts nombreux nous indiquent que le maire « doit payer courageusement de sa personne, user de son autorité morale pour rétablir l'ordre ».

En un mot, on ne recherche pas s'il y a faute grave comme celle qui consisterait à donner des facilités aux émeutiers, mais même on tient compte de la « culpa levis-sima », de la simple négligence. Il ne s'agit pas, nous dit un arrêt de Narbonne (11) qui rend du reste hommage au courage du maire « d'apprécier la conduite personnelle du maire, mais bien de rechercher s'il a fait tout ce qui était en son pouvoir pour protéger les personnes et les biens. »

Dans un arrêt de la Chambre des requêtes du 22 juillet 1901 (D. 1901, I, 469) il y a ce motif « que si la commune d'Alger a fait emploi des forces de police dont elle disposait, de manière qu'aucun reproche ne puisse lui être adressé de ce chef, la municipalité n'a pas fait un usage suffisant de son autorité morale, a négligé de se mettre en contact avec la population égarée et a omis

(10) Instruction relative à la participation de l'armée au maintien de l'ordre public. *J. Off.* du 31 août 1907.

(11) Narbonne, 5 juillet 1905. *Req. Gaz du P.*, 2 Som. 1905. 2, 348.

d'exercer, par une intervention active, l'influence dont elle aurait dû se servir pour prévenir les rassemblements. »

Cette jurisprudence s'était affirmée dans une affaire particulièrement curieuse (12), dans laquelle un maire dont le tribunal reconnaissait qu'il avait déployé la plus grande énergie, avait cru pouvoir se relâcher de sa vigilance. Il avait permis, faisant confiance aux grévistes, de ne se disperser qu'après six heures du soir. La Cour de Chambéry estima « que la faculté, ainsi laissée aux attroupements de se former dans la journée, faculté sans laquelle les désordres survenus le 18 juillet, de 4 heures à 6 heures du soir, n'auraient pu se produire, constituait à la charge du maire une faute dont la commune était responsable » :

« Attendu que cette faute s'aggrave encore de ce fait qu'à aucun moment pendant l'assaut qui était donné à l'usine et auquel les troupes de gendarmerie ont pu résister pendant près de deux heures, le maire ne n'est pas transporté sur ces lieux pour user de son autorité morale, à l'effet d'apaiser la foule et d'empêcher les violences qu'elle commettait ».

Si cette façon très stricte d'appliquer la loi pouvait, à juste titre, inquiéter les municipalités, elle était, par contre, très rassurante pour les particuliers. Quand l'attroupement s'est formé et qu'il a commis des dégâts, le maire arrivera difficilement à prouver qu'il a fait tout ce que les textes lui prescrivent et la commune devra payer. Aussi, les milieux intéressés se seraient-ils déclarés pleinement satisfaits s'il n'y avait pas eu la grave question

(12) a) Crettiez contre commune de Cluses, cas. requête 6 juillet 1908. D. P. 1910, I, 173. Note de M. Politis.

de Paris, de Lyon et de Marseille, pour lesquels ils réclamaient la responsabilité de l'Etat.

Deux affaires devaient jeter soudainement le trouble et donner lieu à une agitation qui contribua au vote de la loi de 1914. C'est surtout et avant tout, l'affaire de Fres-senneville ; c'est aussi l'arrêt du Conseil d'Etat du 23 décembre 1910.

Le 3 avril 1906, dans la commune de Fressenneville, un ouvrier est renvoyé de l'usine Riquier. Cet événement ne sembla pas troubler outre mesure l'usine où tout le monde continua son travail. Deux jours après, à la suite d'un petit incident, les ouvriers quittent en masse les ateliers. Une demi-heure plus tard, ils reviennent pour lancer des pierres contre le bâtiment des machines à vapeur. La Cour d'Amiens rendit à ce propos un arrêt surprenant. Le maire Jules Riquier, parent de la victime, était absent, retenu par un service public. Il n'avait pu, par suite, ceint de son écharpe tricolore, se porter au-devant des manifestants, les exhorter à se disperser. Mais, du moins, il avait fait tout son devoir : il avait téléphoné au sous-préfet. Il aurait pu, certes, réquisitionner directement la force armée. Le jugement nous affirme « que le résultat ne semble pas avoir dû être différent, tant à cause des dispositions militaires à prendre que de l'horaire des trains. » A défaut du maire absent, un adjoint aurait pu intervenir, le remplacer ? Mais « les désordres se sont produits avec une telle stontanéité, qu'un arrêté aurait été pris, il n'aurait pu être publié en temps utile, les groupements s'étant formés en un clin d'œil ».

L'arrêt émet au sujet de l'inaction des autorités municipales, cette hypothèse que même si M. Riquier

avait été là, il n'aurait pu rien faire, « attendu que s'il était à la tête de la municipalité, il était surtout, pour ne pas dire uniquement, aux yeux des ouvriers, le patron, et qu'il n'aurait pu ni les intimider, ni les faire rentrer dans le devoir ». Il ajoute « que la présence d'un garde-champêtre eût été aussi infructueuse que périlleuse pour lui-même » et il conclut « que l'inaction de l'autorité, quand elle est dépourvue de sanction, est plus propre à surexciter qu'à maîtriser une foule ardente et passionnée ».

L'arrêt vint devant la Chambre des requêtes de la Cour de Cassation. Là, l'avocat général Feuilloley, dans de belles conclusions, démontra combien de tels motifs étaient regrettables : « On croit rêver en lisant de pareilles choses, dans un arrêt de justice ! Voilà, n'est-il pas vrai, donner par arrêt un rude coup de massue au principe d'autorité qui, que je sache, n'en avait guère besoin ! La voilà consacrée, par autorité de justice, l'apologie de la peur, de l'effacement et de la désertion de son poste : Nous ne sommes plus les plus forts, laissons la rue libre à l'émeute ! La foule est excitée ; elle devient menaçante ; gardez-vous bien, Messieurs les Maires, de ceindre votre écharpe, cachez-la, au contraire, cachez la force publique, ce serait provoquer la foule et l'exciter à commettre les pires méfaits. »

Ces motifs étaient en contradiction avec la loi ; cependant, sous prétexte d'appréciation souveraine des tribunaux, la Chambre des requêtes décida que l'arrêt échappait à la Cassation (13).

(13) Req. 31 mai 1910. D. 1913, I, 521. Note de M. Politis.

Dès que cet arrêt fût rendu, il souleva, dans les milieux de commerçants et d'industriels, qui sont les premiers visés par les troubles, une profonde émotion. M. Maurice Hamelet, dans le « *Bulletin mensuel de la Fédération des industriels et des commerçants* », commença une campagne pour demander la réforme législative que la jurisprudence qui se dégageait, semblait devoir imposer car, disait-il, « la situation de la commune de Fressenneville n'est pas exceptionnelle; cette petite ville est desservie par une gare de chemin de fer; elle n'est pas éloignée d'Abbeville; elle est reliée à la sous-préfecture par le télégraphe et le téléphone. Combien de communes, en France, sont moins favorisées ? Et lorsque la grève éclate, brusque, inopinée, violente, mettant en fuite, devant les rugissements d'une foule ivre de rage, le maire et le garde-champêtre qui représentent seuls l'autorité publique, si l'on pose en principe que l'intervention personnelle du maire, toutes les fois qu'elle paraît devoir être inefficace et dangereuse, n'est pas obligatoire, je le demande, quelle garantie reste-t-il pour la propriété privée et pour la vie même des citoyens ? » (14). Cette campagne, flottante à ses débuts, tendait, soit à remplacer la présomption de fautes *juris tantum* par une présomption *juris et de jure*, c'est-à-dire, en un mot, à supprimer la fissure de l'article 108. Rapidement, après des réunions de commission, en accord avec le Sénat qui se préoccupait de la question, on en vint à demander la responsabilité de l'Etat. Plus de cent Chambres de commerce s'associèrent à ces campagnes.

(14) *Bulletin mensuel de la Fédération des industriels et commerçants*, mars 1909.

Ainsi s'opéra l'union de deux grandes forces, de deux grandes puissances électorales : les municipalités et les associations de commerçants et d'industriels. Le triomphe était assuré et la loi, mise enfin à l'ordre du jour de la Chambre, passa sans difficulté.

L'autre arrêt qui fit moins de bruit posait un principe dangereux pour le monde des industriels. Le Conseil d'Etat décida, en effet, que lorsque des dommages ont été commis, et que les indemnités ont été versées par la commune, le montant est recouvré par une contribution supplémentaire, frappant tous les habitants sans exception et atteignant les victimes de dommages comme les autres (15).

M. Léon Blum, commissaire du gouvernement, justifiait cette thèse en comparant le cas de la victime à celui du créancier d'une Société « qui se trouverait, en même temps, son actionnaire ; comme créancier, il fera valoir contre la Société son action ; comme actionnaire si le procès est perdu, il supportera sa charge de la condamnation prononcée contre la Société dont il avait fait partie ». Les conséquences de cet arrêt sont iniques. Le gros industriel qui est le plus fort contribuable et la seule victime, se verra forcé de verser la plus grande partie de ce qu'il doit recevoir.

Par ces deux arrêts, la jurisprudence restreignait le droit des personnes à la sécurité ; elle le faisait à une époque où les notions de droit public avaient changé et où les gouvernants et le législateur ne pouvaient plus s'appuyer sur des principes pour refuser aux habitants la réparation à laquelle ils prétendaient avoir droit.

(15) Conseil d'Etat, commune d'Armentières, 23 décembre 1910. D. 1912, III, 129, avec conclusions de M. Léon Blum.

CHAPITRE III

LA LOI DU 16 AVRIL 1914

Après la tentative de M. Fleury-Ravarin qui, au lendemain des événements de Lyon, avait déposé une proposition de loi tendant à admettre la responsabilité de l'Etat dans les villes où la municipalité n'a pas la direction de la police et de la force armée, tentative qui n'avait pas abouti, l'idée de modifier le régime existant fut reprise au Sénat par M. Gourgu. Celui-ci, avec une rare ténacité, se fit le champion de cette cause au Sénat ; il déposa sept rapports ; trois discussions publiques eurent lieu.

Avec une remarquable intuition des réalités modernes, M. Gourgu invoquait, comme fondement de la responsabilité, la solidarité (1). Dans la séance du 18 février 1904, il s'exprimait ainsi : « Messieurs, la solidarité entre citoyens de même pays, entre concitoyens, tend à prendre, de plus en plus, la place légitime qui lui appartient », et il s'attaquait au dogme de l'Etat irresponsable : « le contribuable, moyennant l'acquit de sa part dans les charges communes, peut nourrir le légitime espoir qu'il a ainsi payé son droit à la sécurité de sa personne, de sa famille et de ses biens, et que cette sécurité doit lui être fournie par la collectivité, sous la garde de laquelle, il est plus spécialement placé ; qu'en un mot, l'impôt est pour lui une sorte de prime d'assurance ».

(1) Proposition du 26 mars 1900.

Cette tentative de rendre l'Etat responsable fut fortement combattue par le commissaire du Gouvernement, M. Bruman (2), et par le Président du Conseil qui était alors M. Combes. Ils s'opposèrent à cette proposition qu'ils jugeaient dangereuse, car elle amènerait les habitants à se désintéresser de l'ordre public.

Le 7 juin 1904, M. Tillaye proposa de rendre toutes les communes responsables, étant entendu que Paris, Lyon et les communes, n'ayant pas la direction de la police, pourraient se retourner contre l'Etat si une faute lourde avait été commise par ses agents. Le Sénat accepta cette nouvelle proposition.

Vers cette époque commença la campagne que nous avons précédemment retracée. Les Chambres de commerce envoient pétitions sur pétitions. S'inspirant de leurs désirs, M. Fessard fit adopter alors un contre-projet où la responsabilité de l'Etat était substituée à celle de la commune, quitte à celui-ci à se retourner contre les communes en cas de faute de leur part.

La commission ne s'inclina pas et reprit le texte qui avait à sa base la responsabilité de la commune, avec recours contre l'Etat, en cas de faute lourde de ses représentants.

La question ne fut pas tranchée. Ce n'est que le 6 juin 1911, que M. Tournon fit discuter un texte nouveau que le Sénat vota. La Commission de la Chambre et son

(2) M. Bruman soutenait par des arguments irréfutables que la proposition de M. Gourju créerait un régime privilégié aux habitants de Paris et de Lyon, car la répartition de l'indemnité ne se ferait pas entre les habitants de ces villes, mais entre tous les contribuables français.

distingué rapporteur M. Marc Freyssinet l'acceptèrent. La Chambre le vota quelques mois, disons même quelques années après, dans la surprise d'une séance du matin.

★
★ ★

Poser en principe que c'est le risque social qui est le fondement de la responsabilité de la personne morale, c'est affirmer que l'individu a, dans tous les cas, droit à l'indemnité. Les cas d'exonération disparaissent. Un seul subsiste, car nous nous heurtons à un régime spécial, c'est celui des faits de guerre. En dehors de cette catégorie exceptionnelle, l'individu aura toujours droit à réparation.

L'ATTÉNUATION DU DROIT A RÉPARATION

Dans bien des cas, ce système peut paraître excessif. La victime peut être, en effet, la cause du trouble. Il résulte pourtant des débats parlementaires que; même dans ce cas, rien ne sera changé. Certains députés socialistes avaient déposé des amendements qui furent rejetés. Il s'agissait de laisser les frais à la charge de l'exploitant lorsque « les dégâts commis ont des causes provoquées par l'arbitraire patronal — renvois injustifiés, brusque baisse des salaires, prolongement illégal de la journée de travail, refus de répondre à la convocation du juge de paix, par application de la loi de 92 instituant l'arbitrage ». D'autres amendements demandaient que l'arbitrage ». D'autres amendements demandaient que

la commune puisse se retourner contre les employeurs « qui, pour leur profit, auront déterminé des troubles, soit en abaissant les salaires, ou par une insuffisante rémunération du travail, soit en portant atteinte aux lois consacrant les libertés syndicales et politiques, ainsi qu'à la dignité ou aux intérêts de ceux qu'ils emploient ». Tous ces textes visaient le patron. La jurisprudence étendit le principe qui se dégageait de leur rejet aux commerçants qui provoquaient des troubles en augmentant leurs prix.

Cependant, la jurisprudence essaya de réduire l'étendue de cette règle. Quand il y a faute de la part de la victime, elle tend à diminuer le montant de l'indemnité. C'est ce que les tribunaux ont jugé à différentes reprises. Dans un arrêt récent (3) nous voyons un dénommé Auzard qui, dans un débit de boissons, se met à frapper les frères Divo à coups de nerf de bœuf. L'un de ceux-ci, couvert de sang, sort dans la rue ; ce qui attire un rassemblement qui, bientôt, devient menaçant. La police arrive. Pris de peur, Auzard se sauve par une lucarne, poursuivi par la foule. Serré de près, il monte sur un tombereau, tombe et se brise les deux jambes. La Cour d'appel de Paris juge que la seule « faute véritable, de nature à engager sa responsabilité, en diminuant celle de l'Etat et celle de la Ville », est le fait de sa conduite dans la rixe qui a provoqué le rassemblement. La Cour réduisit la réparation qui incombait à l'Etat et à la Ville de Paris de 40 o/o. Dans une autre espèce, nous

(3) Cour d'appel de Paris, 17 octobre 1924. D., 1924, 3° p., page 672.

voyons qu'on ne peut qualifier de faute le fait, pour une personne, d'être sortie de la maison avec un revolver, alors qu'elle avait été frappée avant d'y entrer (4).

La règle générale est, en effet, que la responsabilité s'applique aux dommages résultant de crimes ou de délits commis par tous les rassemblements, quels que soient le mode et la cause de leur formation. Il faut ajouter, en accord avec la jurisprudence, que la faute grave de la victime peut atténuer le chiffre de la réparation.

ETENDUE DE LA RÉPARATION

Quelle sera cette réparation ? Elle consiste à remplacer, dans le patrimoine du demandeur, la valeur détruite par une valeur équivalente. Les **dommages-intérêts** devront comprendre le « *damnum emergens* » et le « *lucrum cessans* ». L'arrêt *Strauss et Cie* de 1917 (5) avait posé qu'on devait tenir compte du bénéfice que le commerçant aurait pu réaliser en revendant les marchandises dont il a été dépossédé. Le préjudice commercial a été fixé à 33 % du prix de revient des marchandises. L'arrêt posait également qu'il n'y avait pas lieu de faire état de la hausse survenue dans la valeur des marchandises pillées, depuis le jour du pillage.

D'autres arrêts confirmèrent cette jurisprudence. Le dommage doit être évalué à la date où il a été consommé.

(4) Cour de Douai, 3 février 1914. R. d'administration, 1915, I, 102.

(5) Jugement du 3 novembre 1917 cité par M. Clouez, dans sa thèse.

Pourtant, un arrêt de 1922, nous indique que la Cour aurait tenu compte de l'aggravation du préjudice « conséquence économique des événements qui ont suivi », « si les parties défenderesses avaient, par une résistance injustifiée, retardé l'allocation de l'indemnité due à Richard, et avaient, par ce retard, contribué à en diminuer pour lui la valeur effective » (6).

CONDITIONS DE LA RÉPARATION

Pour qu'il y ait réparation par la commune, il faut, avant tout, que l'émeute se soit produite sur son territoire. Il faut aussi qu'il y ait eu des dégâts et des dommages..., soit envers les personnes, soit envers les propriétés, qu'ils soient le résultat d'un crime ou d'un délit, qu'ils aient été causés par des attroupements ou rassemblements. Ce sont ces divers points qu'il nous faut reprendre rapidement.

a) Il faut qu'il y ait des dégâts et des dommages, soit envers les personnes, soit envers les propriétés. Ce texte est général et, comme le disait dans la discussion, le sous-secrétaire d'Etat de l'Intérieur, les tribunaux devront indemniser tous ceux qui, à un titre quelconque, auront pu souffrir des troubles et éprouver un préjudice. On discutait, avant la loi de 1914, si le texte s'appliquait au dommage moral : on avait abouti à une réponse positive qui garde sa valeur.

b) Il faut qu'ils soient la conséquence de crimes ou de délits. Deux conditions sont nécessaires : la qualification et l'élément intentionnel.

(6) Cour de Paris, 19 mai 1922. D. 23 II. 58.

« Il n'y a ni crime ni délit caractérisé dans l'action d'une foule se portant spontanément sur le lieu où la parachutiste venait de tomber ; que si, dans ce mouvement irréfléchi, des barrières ont été renversées et des champs piétinés, ces actes matériels ont été accomplis sous l'empire des sentiments divers... pitié..., curiosité, mais où l'intention coupable faisait totalement défaut. Le délit de bris de clôture ni celui de dévastation des récoltes ne sauraient exister. » (7).

Il faut, d'autre part, que les délits aient été commis à force ouverte ou par violence. Ces expressions visent les troubles et les émeutes où « le peuple est en état de rébellions contre la loi et l'autorité, mais non les mouvements d'une foule qui n'était dominée par aucune idée de révolte et d'hostilité et qui n'a cessé d'être pacifique » (8).

c) Il faut qu'ils aient été causés par des attroupe-

(7) Quelques documents empruntés à la thèse de M. Clouez, relatifs à la responsabilité de la Ville de Paris (page 108) viennent confirmer cette thèse. Pendant la guerre, lors de la distribution du tabac et du pétrole, les vitres des vitrines furent brisées. Le ministre de l'Intérieur écrivit au préfet, le 16 mars 1918 : « La loi du 16 avril 1914, sur la responsabilité des communes, ne saurait jouer au moins tant que les dégâts commis ne sont pas dus à un acte de violence de la foule. »

Ces dégâts sont la conséquence de « poussées inconscientes de la foule », impatientée par une longue attente, et l'intention de nuire a manqué la plupart du temps.

Dans le même sens, au sujet de la réclamation d'un sieur H..., habitant place de l'Etoile, qui avait subi des dommages du fait de la foule, voulant voir défilér les troupes, l'indemnité fut refusée parce que ces actes avaient été faits sans violence ni intention de nuire (24 février 1909).

(8) Cour de Limoges, 2 juillet 1923. *Gaz. Palais* 1923, 22 vol., p. 456.

ments ou rassemblements. Cette notion du rassemblement a varié considérablement, suivant les époques. Nous trouvons le critérium dans divers arrêts de jurisprudence. « Il y a attroupement ou rassemblement quand le nombre des personnes est tel qu'il eût dû attirer l'attention des autorités et ce dans des conditions de prévisibilité moyenne » (9).

Quand ces divers éléments se trouvent réunis, il y a toujours un droit à réparation pour la victime. L'article 106 rend la commune responsable et il n'y a pas de causes d'exonération. Cette responsabilité est d'ordre public. Le Conseil d'Etat a annulé l'arrêté d'un maire ayant pour effet de modifier les responsabilités prévues par les articles de la loi. Il s'agissait, en l'occurrence, de n'accorder l'autorisation de sortir dans les rues à des Sociétés que sur une demande « contenant l'engagement des organisateurs de substituer leur responsabilité à celle de la commune quant aux dégâts et dommages, qui pourraient être causés, soit directement, soit indirectement, du fait de leur organisation » (10).

LA RÉPARTITION DE LA CHARGE DE LA RÉPARATION ENTRE LA COMMUNE ET L'ÉTAT

La grande nouveauté de la loi est d'avoir fait supporter le poids de la réparation par deux patrimoines : celui de l'Etat et celui de la commune. L'article 108

(9) Seine, 30 octobre 1919. *Gaz du Pal.* Som. 2^e trim. 369. (Cité par M. Darroze).

(10) C. E., 9 juillet 1914. D. 1918. III, p. 8.

pose, en effet, que « l'Etat contribue pour moitié, en vertu du risque social, au paiement des dommages ».

C'est ici que réapparaît l'idée de faute qui semblait avoir été éliminée. Elle va, dans certains cas, détruire cet équilibre entre les deux charges et faire pencher le plateau de la balance d'un côté ou d'un autre, non suivant qu'il y aura faute de l'Etat ou faute de la commune, mais suivant que la commune est en faute ou qu'elle a fait tout ce qui était en son pouvoir pour prévenir et empêcher. A cette cause d'exonération, on ajoute le fait pour elle de ne pas avoir la disposition de la police et de la force armée (11).

Premier cas : la commune est en faute ; elle a manqué à ses devoirs « par inertie ou connivence avec les émeutiers ». Les tribunaux apprécieront souverainement. Pourtant, toute la charge de l'indemnité ne pèsera pas sur la commune si graves que soient les actes de ses représentants. L'Etat ne pourra exercer un recours contre la commune que jusqu'à concurrence de 60 % des sommes mises à sa charge. L'Etat, dans tous les cas, supportera 20 % du montant de la réparation.

Deuxième cas : dans l'autre hypothèse, pour être

(11) ARTICLE 108. — L'Etat contribue pour moitié, en vertu du risque social, au paiement des dommages-intérêts et frais visés par l'article 106. Toutefois, si la municipalité a manqué à ses devoirs, par inertie ou connivence avec les émeutiers, l'Etat peut exercer un recours contre la commune, à concurrence de 60 % des sommes mises à sa charge par le paragraphe précédent ; la commune n'a pas la disposition de la police locale ni de la force armée, ou si elle a pris toutes les mesures en son pouvoir à l'effet de prévenir ou de réprimer les troubles, elle peut exercer un recours contre l'Etat dans les mêmes proportions. »

Les actions, tant principales qu'en garantie, seront portées devant les tribunaux civils qui statueront comme en matière sommaire.

déchargée en partie, la commune n'aura pas à démontrer la faute des représentants du pouvoir central, ce qui serait dangereux et donnerait aux tribunaux judiciaires compétents un pouvoir d'appréciation sur des faits qu'il serait contraire à tous les principes de laisser à sa connaissance, et parce qu'ensuite l'Etat n'est pas tenu de l'indemnité à raison de la faute, mais en vertu du risque social.

La commune aura un recours contre l'Etat quand elle n'a pas momentanément ou de façon permanente la disposition de la police locale, ni de la force armée, ou si elle a pris toutes les mesures en son pouvoir à l'effet de prévenir et de réprimer les troubles. L'Etat pourra voir monter sa contribution jusqu'à 80 % de dommages-intérêts.

Ainsi donc, les « patrimoines administratifs » seront contraints de payer. L'Etat voit disparaître son ancienne irresponsabilité, ce qui est conforme à la justice. La commune, même quand elle aura fait pleinement son devoir, ou qu'elle n'aura aucun moyen d'action (12), sera toujours, en partie, responsable. Ainsi se survit, malgré tout, la vieille idée de la collaboration nécessaire des habitants au maintien de l'ordre.

Pourtant, la loi nouvelle fait disparaître ce que la loi de Vendémiaire avait posé, conformément à ces prin-

(12) On repoussa un amendement de M^{es} Andrieu, Guiraud, Simon, etc., aux termes duquel si la commune n'a pas momentanément et de façon permanente la disposition de la police locale et de la force armée, ou si elle a pris toutes les mesures en son pouvoir, à l'effet de prévenir ou de réprimer les troubles, l'Etat sera seul tenu au paiement des dommages-intérêts et des frais prévus par l'art. 106.

cipes, et ce qui avait subsisté en 1884 : la répartition de l'indemnité entre les habitants domiciliés.

En 1914, on tire la conséquence logique du fait que c'est la commune, personne morale de droit public qui est visée, et on déclare que les indemnités, les dommages-intérêts et les frais dont la commune est responsable, seront répartis, en vertu d'un rôle spécial, entre toutes les personnes inscrites au rôle d'une des contributions directes..., proportionnellement au montant principal de toutes leurs contributions directes. Ce ne sont plus les habitants domiciliés qui seront seuls atteints.

La loi ajoute « à l'exception des victimes des troubles auxquelles auront été allouées ces indemnités ». Ainsi se trouve écartée la solution de l'arrêt du Conseil d'Etat de 1910 si contraire à la justice la plus élémentaire. M. Tournon disait justement, dans son rapport au Sénat : « Il serait, en effet, quelque peu ironique, après avoir décidé que les victimes seraient indemnisées, de leur demander de se verser à elles-mêmes la plus grosse part de l'indemnité ; lorsque le cas, fréquent d'ailleurs, serait celui de Fressenneville, où un particulier alimentant le budget communal dans une proportion considérable, se verrait exposé à reverser à la commune, sous forme d'impôts, la grande partie de l'indemnité qui lui aurait été accordée par les tribunaux » (13).

LA JURIDICTION COMPÉTENTE

La loi laisse subsister la compétence des tribunaux judiciaires. Ce qui ne se justifie à aucun titre. L'article 108 § 4 nous dit, en effet, « les actions, tant principales

(13) Rapport de M. Tournon : page 13.

qu'en garantie, seront portées devant les tribunaux civils qui statueront comme en matière sommaire ». Cet article ne fut pas adopté sans difficultés. Dans l'élaboration de la loi, il y eut deux phases : on songea d'abord à attribuer dans tous les cas la compétence au Conseil d'Etat. Mais on hésita à abandonner la règle de Vendémiaire, reprise en 1884, bien que déjà, à cette époque, Michoud l'ait signalée comme contraire à toutes les tendances de notre législation. Le motif qu'on invoqua, ce fut la lenteur et l'éloignement du Conseil d'Etat. L'intérêt des particuliers incitait à faire admettre la compétence judiciaire.

On songea, il est vrai, à atténuer la rigueur de cette règle en divisant la compétence : les tribunaux civils seraient compétents pour l'action des particuliers contre la commune : le Conseil d'Etat serait compétent pour les recours en garantie de l'Etat contre la commune ou de la commune contre l'Etat. L'idée, un peu sommaire, des tribunaux judiciaires compétents pour tout ce qui touche au droit de propriété (étant donné qu'en cas d'émeute, l'on se trouve surtout en présence d'atteinte à la propriété), un intérêt de simplification aussi amenèrent à conserver, dans tous les cas, la compétence judiciaire.

DIMINUTION DE LA CHARGE PESANT SUR LE PATRIMOINE
DE LA COMMUNE

Dans certains cas, la commune verra sa charge diminuer :

a) Lorsque l'attroupement et le rassemblement formés

sur son territoire se composaient d'habitants de plusieurs communes : « chacune d'elles, dit l'article 107, est responsable des dégâts et dommages dans la proportion prévue par les tribunaux civils ». Nous trouvons, dans ce texte, une des plus notables survivances de la loi révolutionnaire, ce qui démontre, une fois encore, la force d'une idée.

ET SUR LES AUTRES PATRIMOINES

b) L'article 109 admet le recours de l'Etat, de la commune ou des communes, contre les auteurs et complices du désordre. C'est à ce propos que le groupe socialiste déposa un amendement tendant, dans les conflits du travail, à rendre pécuniairement responsables les employeurs dans certains cas. La commission le repoussa parce qu'il contenait comme une justification de la violence, et qu'ensuite ces termes étaient tellement vagues qu'ils étaient susceptibles de toutes les interprétations.

M. Darroze (14) nous dit, qu'il faut interpréter ces mots d'une façon large : sont des auteurs et complices du désordre « tous ceux qui directement ou indirectement ont participé aux attroupements générateurs de troubles et qui, par la parole ou leurs écrits, ont eu une action sur les événements. »

COMMENT LA DETTE SERA-T-ELLE PAYÉE ?

La commune s'est vu mettre à sa charge un certain chiffre de dommages-intérêts et de frais. Si la dette qui lui incombe est lourde et qu'elle se trouve dans l'impos-

(14) DARROZE : La responsabilité des communes en cas d'émeute.

sibilité de la payer immédiatement, ce qu'on présume pouvoir être « quand le montant des dommages-intérêts excède le quart du produit en principal des contributions directes, des taxes d'octroi et taxes de remplacement réunies » (paragr. 2 de l'art. 106), la commune sera autorisée à contracter un emprunt. L'autorisation devra être donnée par un décret en Conseil d'Etat.

Si la commune refuse de payer, dans le délai d'un mois, le Préfet l'imposera d'office.

Si la commune refuse d'inscrire les contributions nécessaires au paiement des dommages-intérêts et des frais, un décret en Conseil d'Etat sera pris.

LA LOI EST-ELLE RÉTROACTIVE ?

Une question, qui a attiré l'attention des juristes, et qui doit être signalée, se trouve posée dans les derniers articles de la loi de 1914. Il s'agit de savoir si la loi de 1914 est rétroactive.

L'article 3 de la loi est ainsi conçu : « Les communes qui ont été déclarées responsables des dégâts et dommages, visés par l'article 106 de la loi du 5 avril 1884, et qui ne se sont pas encore acquittées du montant des dommages-intérêts et des frais mis à leur charge, sont autorisées à se libérer de leurs dettes, ou pourront y être contraintes dans les conditions de l'article 106, modifié par l'article 1 de la présente loi ».

« Les communes qui seront déclarées responsables des mêmes dégâts commis antérieurement à la promulgation de la présente loi, bénéficieront de cette disposi-

tion transitoire, à laquelle s'ajoutera le bénéfice de l'article 108 de la présente loi ».

« Les dispositions de l'article 108 sont applicables aux communes déjà condamnées, mais qui ne se sont pas encore acquittées du montant des dommages-intérêts et des frais mis à leur charge ».

Cet article qui donne et le recours contre l'Etat et une procédure de libération aux communes semble s'appliquer à toutes les communes, sauf à celles qui ont payé. Son domaine est étendu ; il s'agit de savoir s'il n'est pas quelque peu inique de traiter, comme le fait remarquer M. Rolland (15) : « les communes qui, ayant été condamnées, se sont acquittées de leurs dettes plus mal que celles qui ont tardé à payer ? Aux secondes, l'Etat vient en aide et pas aux premières ». A cela, on peut dire qu'en réalité la disposition a été votée en fait pour deux communes : les communes d'Ay et de Cluses, jugées particulièrement intéressantes. Malgré tout, l'inégalité est certaine et peut-être fâcheuse.

Au point de vue juridique, ces mesures n'ont rien d'incorrect. M. Rolland, dans l'article cité, nous dit qu'elles le seraient « si elles modifiaient sa situation juridique individuelle créée sous l'empire des anciens articles 106 et suivants ». Ce qui n'est pas le cas. M. Jèze, dans son cours de droit administratif de 1924, soutient la même idée : « la responsabilité délictuelle constitue une situation juridique générale, impersonnelle, pouvant être modifiée à tout instant par la loi ».

Les tribunaux ont eu à juger le point délicat de

(15) ROLLAND : *Revue de droit public*, 1914, page 655.

savoir si les dispositions transitoires s'appliquaient aux villes qui, avant la loi de 1914, étaient exonérées de toutes responsabilités parce qu'elles n'avaient pas la disposition de la police ni de la force armée. Le tribunal civil de la Seine affirma qu'elles s'appliquaient à la Ville de Paris et, par suite, à Lyon et à Marseille ; la Cour de Cassation décida le contraire, « attendu que les lois nouvelles n'ont pas d'effet rétroactif au préjudice des droits acquis et des situations juridiques antérieurement établies, à moins que le législateur n'en ait autrement ordonné. »

« Attendu que la Ville de Paris est désormais soumise aux mêmes obligations que les autres communes ; mais que, sans un texte précis, sa responsabilité ne saurait être étendue rétroactivement à des faits qui, à la date où ils ont été commis, ne pouvaient légalement l'engager (16). »

Ainsi la Cour de Cassation a consacré une solution d'équité, en même temps qu'elle défendait les plus sûrs principes juridiques.



Ainsi se termine cette longue histoire de la responsabilité en cas d'émeutes. Il est peu probable que le régime de 1914 soit modifié puisqu'à l'heure actuelle tous les groupements qui protestaient jadis avec tant de véhémence ne réclament plus rien. Entre beaucoup de raisons expliquant ce changement d'attitude, on peut en

(16) Cass. Civ., 28 avril 22. *Gaz. Palais* 1922, 2, 344.

signaler une : c'est que la crainte des troubles populaires est moins vive qu'avant la guerre ; c'est peut-être aussi que l'émeute tend aussi à n'être plus qu'un mauvais souvenir d'autrefois.

La loi de 1914 a été vivement discutée, bien que, par certains côtés, elle ait remédié à des situations fâcheuses, elle n'a pas, étant une loi de compromis, satisfait pleinement aucun des intérêts en présence. Les juristes lui ont adressé des critiques.

Il ne nous semble pas que pour celui qui approuve sans restriction les tendances de la jurisprudence et de la législation depuis quelques années qu'elle soit susceptible d'être critiquée. Elle n'est que la traduction, sur un point précis, de tout un mouvement juridique, reflétant toute une évolution sociale. Si l'on veut attaquer la loi, il faut remonter aux principes qui la dominent, à l'ensemble d'idées qui l'inspire. C'est l'examen de toutes ces tendances nouvelles que nous allons entreprendre, après avoir décrit rapidement l'historique d'une de leurs manifestations.

DEUXIÈME PARTIE

DEUXIEME PARTIE

LES PRINCIPALES TENDANCES QUI SE DÉGAGENT DE L'HISTOIRE DE CETTE RESPONSABILITÉ

CONSIDÉRATIONS SUR LES DIFFÉRENTS SYSTÈMES

Les historiens aiment trouver dans l'histoire qu'ils étudient une idée générale qui permet de mettre de l'ordre dans les faits et de donner des événements une vue d'ensemble harmonieuse et assimilable à l'esprit. Dans la matière qui nous occupe au premier abord, l'idée directrice paraît se dégager : faute des habitants, faute de la commune, risque social, paraissent être comme l'élargissement successif et continu d'une responsabilité protectrice des intérêts des particuliers. Or, une étude sérieuse peut nous convaincre qu'il n'y a là qu'une progression apparente et que le régime de vendémiaire était infiniment plus avantageux pour les intérêts privés que celui de 84.

N'oublions pas, en effet, que le décret de Vendémiaire a constitué une protection efficace pour les victimes, si efficace même qu'il est encore en vigueur en Alsace-Lorraine et dans des pays comme la Belgique, qui n'ont pas eu, que je sache, à le regretter. Et, en effet, ce décret qualifié de barbare par Toullier, qui doit « révolter tout homme de cœur », non seulement fut parfaitement justifié par les événements qui l'ont vu naître et auxquels elle avait pour but de remédier, mais encore reste défen-

dable dans notre organisation moderne. Elle unit les avantages de la faute et du risque ; car si c'est la faute qui est son fondement, elle aboutit à des résultats semblables à ceux du risque. Elle repose sur la faute présumée des habitants : cette présomption a l'avantage de ne pouvoir être facilement détruite. Elle constitue pour les communes une lourde éventualité qui les incitera à demeurer toujours en éveil, qui forcera tous les habitants à collaborer au maintien du bon ordre, qui contraindra le maire à être prudent en n'accordant pas les rues de la commune à des manifestations susceptibles de dégénérer en émeute. Enfin on a beaucoup dit, et nous nous en sommes fait l'écho, que cette présomption était irréfragable. Il est injuste de la prétendre. Certes, cette présomption sera difficile à écarter puisqu'il faut, rappelons-le, non seulement que les autorités aient fait tout ce qui était en leur pouvoir pour empêcher les troubles, mais encore qu'elles démontrent que le rassemblement ne se composait que d'étrangers à la commune, et si la première preuve était facile à fournir, la seconde offrait des difficultés presque insurmontables. Mais, dans ce régime, le particulier trouve satisfaction, car il est toujours payé. Il trouve une satisfaction que, seule, la théorie du risque social lui permet d'attendre et cela est digne d'être remarqué.

La loi de 84, en ce qui concerne la responsabilité des communes en cas d'émeutes, ne marqua pas un progrès. Les communes sont des personnes morales, lentement arrivées à la majorité et qu'il paraît nécessaire de défendre. Faibles, elles ont demandé une protection à la loi. La loi de 84 fut une loi protectrice des communes et

une loi respectueuse des prérogatives de l'Etat : c'est-à-dire, quoi qu'on en ait dit, qu'elle fut favorable aux unes et à l'autre. Là nous comprenons les critiques de Babbie : ce n'est plus la faute des habitants qui est présumée, c'est la faute du service de police. Si les autorités municipales prouvent qu'elles ont fait tout leur devoir, ou si elles n'ont pas la disposition de la police, la responsabilité est écartée. Le droit du particulier devient précaire, car on ne se fie qu'à un embryon de police incapable de rien empêcher et de rien arrêter, et, fait plus grave, on l'isole des habitants.

La loi de 84 se révèle donc comme un retour en arrière du point de vue de l'intérêt de l'individu qui, seul, nous occupe ici.

Les habitants n'ont qu'à regarder faire leur maire, accomplissant un certain nombre d'actes et faisant un certain nombre de gestes (1). Ils savent que, quand il aura pris un arrêté et exhorté les manifestants et téléphoné au sous-préfet, la commune sera libérée de toute responsabilité des dégâts commis contre l'usine ou contre quelques maisons particulières. Et si le maire, troublé, oublie d'accomplir ce que la loi et les règlements lui prescrivent, le régime devient encore plus injuste, puisque finalement ce sont les habitants domiciliés comme en Vendémiaire an IV qui paieront l'indemnité. Ce sont les représentants de l'être moral qui sont en faute et ce sont les habitants domiciliés dont on ne demande plus le concours qui seront pécuniairement responsables. Cette

(1) L'arrêt de la commune de Fressenneville a restreint encore le nombre de ses actes ou plutôt a justifié, dans certains cas, leur absence. Le droit des particuliers n'est plus défendu.

loi, bien plus que le décret de Vendémiaire, mérite les critiques, car elle revient sur le régime de solidarité qui, inconsciemment, il est vrai, avait triomphé sous la Révolution.

Ce droit des victimes fut pleinement consacré en 1914, en vertu de l'idée du risque social. Cette loi est une loi habile, puisqu'elle donne satisfaction aux particuliers, puisqu'elle ne fait pas peser sur le patrimoine des communes une charge éventuelle trop lourde en établissant que, dans tous les cas, et dans une certaine proportion, l'Etat devra collaborer à la réparation.

Ces lois soulèvent de multiples questions. Nous nous bornerons à essayer de dégager très rapidement les deux idées qui nous apparaissent comme les idées centrales dominant le sujet et susceptibles de l'ordonner. La législation sur les émeutes nous semble, en effet, être à ses différentes époques comme des signes révélateurs du degré d'épanouissement des deux tendances que nous allons étudier, des deux évolutions que nous allons suivre.

D'abord, l'évolution de la notion de commune, depuis la conception primitive d'agrégat d'habitants jusqu'à celle de centre de vie locale, d'être complet, jouissant de droits et satisfaisant des besoins collectifs. La question des rapports de la commune et de l'Etat apparaît là au premier plan, et selon la position que l'on adopte, on pourra plus ou moins aisément expliquer ou justifier le jeu des responsabilités organisées par les lois :

Ensuite, la tendance générale vers la solidarité qui incite le législateur à abandonner l'idée de faute de service, insuffisante pour protéger l'individu, pour la théorie du risque qui tend à l'assurer contre certains risques que la vie sociale engendre.

CHAPITRE PREMIER

I. ÉVOLUTION DE LA NOTION DE COMMUNE

D'éminents auteurs de droit public prétendent que les articles du Code civil concernant les fautes délictuelles sont inapplicables au droit administratif, car ils supposent une volonté. Or, une personne de droit administratif ne peut pas vouloir. Sans prendre parti dans cette discussion, l'on peut affirmer que si le fondement de la responsabilité est la volonté, elle est, avant tout, la personnalité. Etre encore plus que vouloir. La responsabilité ne peut donc reposer que sur une chose qui existe.

Depuis la fin du xviii^e siècle, nous pouvons suivre ce développement de l'association communale vers la vie juridique ; on peut suivre sa transformation, depuis la conception ancienne de groupements d'hommes gérant un patrimoine commun, jusqu'à celle d'un centre de services décentralisés, de centre d'intérêts spéciaux, chaque jour plus étendus et plus vivants.

A. — *La notion moderne de la commune*

Dégager la conception révolutionnaire de la commune est chose difficile, car il faut tenir compte de deux tendances dans le courant révolutionnaire d'alors. D'abord, une volonté de réaction contre le régime ancien,

ses abus et ses bienfaits, contre l'ordre ancien en bloc. Puis, par la force des choses, par la pression des événements, par l'incroyable persistance des idées et des traditions, les tendances profondes se renouent et se perpétuent sous d'autres aspects et sous d'autres noms, laissant voir sous une rupture superficielle, ce que l'on a appelé d'une manière si profonde, la continuité de l'histoire.

L'ancien régime s'était caractérisé par deux coutumes : les franchises municipales sont octroyées par le Souverain — il existe des différences profondes entre l'administration des diverses agglomérations d'habitants. La loi révolutionnaire des 14-22 décembre 1789 décide qu'il y aura une municipalité dans « chaque ville, bourg, village, ou communauté d'habitants », et les franchises municipales cessent d'être un privilège. Cette loi est une manifestation d'égalité ; elle est, par voie de conséquence, une manifestation de liberté. Le législateur de l'époque révolutionnaire veut bannir tous les privilèges locaux, car, comme l'écrit Carnot, dans ses mémoires : « S'il y a des privilèges locaux, il y en aura d'individuels et l'aristocratie des lieux entraînera celle des habitants ». Il veut aussi, et ce travail est plus délicat, bannir tout ce qui fait l'originalité, les caractéristiques propres des provinces, et il proposera de diviser la France en un certain nombre de compartiments de même étendue. Cette division ne sera qu'une division administrative, rationnelle et pratique, ne correspondant à rien de réel et de vivant, et même capable de détruire tout ce que les vieilles provinces contenaient de réalité et de vie. Ce système, qui trouva, en Mirabeau, un adversaire éloquent, ne triompha pas. Il y eut un partage de la France qui se différenciait

de celui de l'ancien régime, mais qui tenait compte, dans une certaine mesure, de la nature des choses et des vœux des habitants.

Le but que visaient les révolutionnaires, favorisa en France l'éclosion d'un régime de liberté municipale qui dura peu ; les agglomérations d'habitants élisent leurs représentants, et, à l'aide d'une organisation un peu compliquée, se gouvernent comme de petites républiques locales, sans puissance, mais sans contrainte. Le pouvoir municipal aura des attributions propres et des attributions déléguées par l'administration générale de l'Etat, mais ni pour les unes ni pour les autres, il n'y aura intervention du pouvoir central. La surveillance de ces deux sortes d'attributions sera toujours exercée par les assemblées de départements et de districts.

Mais ce régime de large décentralisation municipale, s'il réalisait, par opposition à l'organisation de la France monarchique, un état d'égalité, apparaissait comme dangereux pour l'unité nationale, à cause de la liberté anarchique qui en était résultée. Nous avons parlé, sous ces discontinuités apparentes, de la grande continuité de l'histoire : les Jacobins reprirent en l'amplifiant la volonté centralisatrice de la monarchie finissante. Mais ce qui n'était alors qu'un but lointain à atteindre par étapes, devint une mystique imposant des réformes immédiates.

Taine (1), dans de belles pages de ses « Origines de l'Histoire contemporaine », montre le programme jacobin comme une protestation contre toutes les manifestations de l'égoïsme de l'individu. Sous aucun prétexte,

(1) TAINE : *Les Origines de la France contemporaine, la Révolution*. T. III, p. 106.

celui-ci « ne doit se séparer du tout ; à aucun prix, on ne peut lui permettre de se faire une petite patrie dans la grande car il frustre la grande de tout l'amour qu'il porte à la petite ». Et les Jacobins, parlant par la bouche de Taine, affirment : « Nous proscrivons « l'esprit de localité » départementale ou communale ; nous trouvons odieux et contraire à tous les principes que parmi les municipalités, les unes soient riches et les autres soient pauvres ; que l'une ait des biens patrimoniaux immenses, et l'autre des dettes ; entre les individus, il ne doit subsister qu'un lien, celui qui les attache au corps social ; tous les autres nous les brisons, nous ne souffrons pas d'agrégat particulier. »

Une méfiance certaine contre la commune en résulta. Celle-ci, selon le mot de Taine, n'est qu'un « syndicat privé » et non une personne. Le désir d'atténuer la vie locale incite le législateur à ne pas la fortifier, en n'appuyant ~~pas~~ sur l'association communale, ni une responsabilité ni une part de l'administration du pays.

Pour la responsabilité, le décret du 10 vendémiaire an IV en est un exemple, puisque ce sont les habitants qui sont chargés du maintien de l'ordre ; puisque ce sont eux qui sont responsables.

Pour l'administration générale du pays, il suffit de relire la deuxième partie du rapport du « Nouveau comité de constitution relatif à l'établissement des assemblées administratives et des municipalités » présenté par Thouret, à la Constituante : « Le régime municipal, borné exclusivement, aux soins des affaires particulières... ne peut entrer sous aucun rapport, ni dans le système de la représentation nationale, ni dans celui de l'administra-

tion générale. Les communes devant être les premières unités dans l'ordre représentatif qui remonte à la législature, et les dernières dans l'ordre exécutif qui descend et finit à elles, chaque municipalité n'est plus dans l'Etat qu'un tout simple individuel, toujours gouverné, et ces tous séparés, indépendants les uns des autres, ne pouvant jamais se incorporer ne peuvent être élémentaires d'aucun des pouvoirs du gouvernement » (2).

Il est impossible de voir formule plus nette : la commune est un groupement de fait, considéré comme sous l'ancien régime, comme devant gérer un patrimoine ; mais on ne conçoit pas qu'il puisse accéder à la vie administrative, en être un des rouages. Tout au plus, est-il en prenant et en achevant l'image de Thouret, la première marche de la représentation qui monte à la législature et la dernière marche de l'exécutif, qui descend vers le peuple.

Michoud a montré la persistance de cette conception. Analysant la constitution de 1791, il constate qu'elle ne parle des municipalités que dans son livre II intitulé : « De la division du royaume et de l'état des citoyens, dans l'administration intérieure », et où il n'est pas fait mention des municipalités. « Impossible d'indiquer plus clairement que les municipalités n'appartiennent pas à l'administration » (3).

La loi de pluviôse an VIII, qui instaure en France le régime le plus centralisé qui puisse être, et où l'indépendance communale est presque inexistante, marque pourtant un progrès. La commune, d'une part, se détache des

(2) *Archives parlementaires*, T. IX, p. 208.

(3) *Revue de droit public*, 1897, page 41.

habitants qui la composent et devient une personne. D'autre part, elle participe à la vie administrative ; elle devient un centre d'intérêts spéciaux.

On peut dire de la loi de pluviôse an VIII, qu'elle consacre pour la première fois l'idée moderne de la commune. Cette notion introduite dans la vie du droit, tous les progrès sont possibles. Aussi, va-t-on assister à un effort en partie double : la commune par son recrutement et par l'extension de ses pouvoirs, va croître, et pour ainsi dire augmenter sa personnalité ; par l'extension de ses services, elle va devenir un centre d'activité, un centre de vie (4).

(4) M. Michoud voit dans la survivance de la conception révolutionnaire, la cause de la différence de traitement qui existe sur certains points entre l'Etat et la Commune. « On soustrait l'Etat au droit commun parce qu'à l'égard des actes en question, il n'est pas une personne privée ; si on y soumet la commune, c'est donc qu'à l'égard même de ces actes, on la considère comme telle. Pareille différence ne peut s'expliquer que par une conception très spéciale de la commune et des intérêts communaux : la commune ne serait qu'une simple association privée ; les intérêts communaux que les intérêts privés d'un groupe et non de véritables intérêts publics. Il est impossible que cette conception... ne produise pas, même en dehors de la théorie de la responsabilité, des effets considérables... C'est par elle par exemple, que l'on peut expliquer les longues hésitations de la jurisprudence à considérer les travaux communaux comme de véritables travaux publics, et à leur en appliquer les règles. C'est par elle également, du moins par son influence latente, que l'on peut expliquer les différences établies par certains arrêts entre les affectations d'immeubles communaux et les affectations d'immeubles appartenant à l'Etat. Il semble bien que soit au siècle dernier, soit dans la première moitié de ce siècle, on n'est pas encore arrivé à dégager l'idée, aujourd'hui vulgaire, que la personne n'est pas seulement une personne morale de droit privé, mais aussi une personne morale de droit public, ayant à côté de ses droits patrimoniaux, des droits de puissance publique identiques, quant à leur nature à ceux de l'Etat. On considère

^{mode de}
Le recrutement est la condition de l'extension des pouvoirs. C'est dans la mesure où, dans un pays démocratique, le gouvernement reposant sur le peuple trouve devant lui des corps issus de la volonté populaire, limitée il est vrai, à un cadre restreint, qu'il sent le premier obstacle à son pouvoir souverain et à son activité conquérante (5). C'est pourquoi les lois de 1831 et de 1848 en ce qui concerne l'élection des conseillers municipaux, la loi de 1882 en ce qui concerne l'élection du maire sont les plus importantes. Si importantes même, que l'Etat croit quelquefois racheter la possibilité d'indépendance qui en résulte pour les communes par certaines restrictions, par une possibilité de surveillance accrue. La rançon de l'élection du maire a été, pour M. Berthélemy, l'accroissement des pouvoirs de police du Préfet ?

Cependant, ce sont des mesures passagères, car un jour ou l'autre, l'Etat devra céder devant l'appel des communes s'appuyant sur l'opinion publique et réclamant la liberté. Au recrutement démocratique, viendra s'ajouter, par la force des choses, à une date plus ou moins lointaine, l'accroissement des pouvoirs.

D'autre part, la commune devient le centre d'une

la commune comme une association privée et si on lui reconnaît des droits de police, ce sont des droits de police en quelque sorte domestiques, assimilables aux droits de puissance privée qui existent dans la famille, plus qu'aux droits de puissance publique. On la place dans une situation intermédiaire entre l'Etat et la famille, plus près de la seconde que du premier. » (*Revue de droit public*, 1897, p. 41.)

(5) Il faut se souvenir de l'exemple de la Révolution où l'élection des assemblées municipales fut supprimée rapidement parce qu'elle paraissait contraire à l'unité nationale et à la souveraineté de l'Etat.

vie plus intense, plus entachée de solidarité. Comme des besoins nouveaux se font jour, créés par le progrès et par l'augmentation du bien-être, la commune est obligée de satisfaire elle-même ces besoins nouveaux qui naissent quand l'activité privée est défailante ou se trouve incapable de le faire d'une manière régulière et continue. En même temps, l'Etat a tendance à se décharger sur la commune d'une partie de sa tâche et de la faire collaborer chaque jour davantage à l'administration générale, en l'invitant à en supporter la charge et à en assurer le fonctionnement pour la partie du territoire qu'elle occupe.

B. — *La commune a-t-elle des pouvoirs propres ?*

Après avoir retracé l'histoire de la notion de la commune depuis le « syndicat privé » jusqu'à la personne de droit public ; il s'agit de se demander si la commune n'a pas des attributions qui lui soient propres, des attributions naturelles. La commune est un fait, mais il y a un autre fait qui s'impose c'est qu' « il n'y a pas de bourgade qui, à l'instant même de sa formation, n'ait connu la nécessité d'une administration intérieure et d'une police locale (6) ».

« L'obligation de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police entre donc comme condition nécessaire dans tous les mandats que les habitants donnent à ceux auxquels ils confient le soin d'administrer la cité. »

« Ainsi le pouvoir de faire, dans la circonscription de

(6) HENRION DE PANSAY : *Du pouvoir municipal*, page 1.

chaque municipalité les règlements que le maintien de la police locale exige, n'est pas une concession de la puissance publique ; les officiers municipaux le tiennent de leurs mandats, ou, pour parler plus *exactement*, de cet règle de droit naturel qui autorise tous les individus et, par conséquent, les corporations d'habitants qui, relativement à la grande famille ne sont elles-mêmes que des individus à veiller à leur conservation. » (7).

L'article 50 de la loi du 24 décembre 1789 attribuait aux municipalités la police chargée d'assurer la propreté, la salubrité, la sûreté, dans les lieux et édifices publics, comme un droit inhérent à toute association communale.

L'article 91 de la loi municipale nous dit que « le maire est chargé, sous la surveillance de l'administration supérieure, de la police municipale, etc... » La conception qui préside à la loi de 1884 est-elle la même que celle qui inspirait le législateur de 1789 ?

Sous la révolution, il s'agissait de se demander si l'agrégat d'habitants avait un droit de se protéger et il semblait aux hommes d'alors que cela résultait de la nature des choses : ce droit, il n'est pas concédé par l'Etat, il est imposé par l'existence même des intérêts à protéger. A notre époque, la question est de savoir si le maire agit comme organe de la commune ou comme représentant de l'Etat.

Pour Michoud, il n'y a là qu'un problème d'opportunité politique. L'Etat « considère la commune administrative comme un rouage de sa propre organisation ;

(7) *Idem.* p. 160.

s'il la dote d'une personnalité dépassant l'aspect du droit privé proprement dit, et s'il lui reconnaît une véritable autonomie, c'est dans l'intérêt général et non par respect d'un droit reconnu préexistant... Aujourd'hui, on peut dire que la commune a un cercle d'attributions naturelles, en ce sens qu'il est dans la nature des choses que certains droits lui soient confiés. Mais si l'Etat s'emparerait de ses services, il ferait un acte dangereux, impolitique, il ne violerait pas un droit (8) ».

Nous nous permettons de ne pas adopter ce point de vue intégralement. Contrairement à Michoud, nous croyons qu'on peut parler dans une certaine mesure de « droits de la commune » analogues aux « droits de l'homme » reconnus par les constituants. Nous croyons qu'il est nécessaire de défendre cette doctrine de limitation des pouvoirs de l'Etat, d'abord parce que cela est conforme au droit ; ensuite parce que cela est nécessaire à la liberté. Certes la notion d'un « état municipal » n'est plus de défendue par personne. Dans notre droit public moderne, on peut dire que la commune est une création légale, puisqu'elle n'existe que dans les limites que la loi lui assigne et n'agit que dans la mesure des compétences qu'elle lui reconnaît. La formule qui consiste à dire que « la commune est dans l'Etat comme un sujet dans un empire » est donc exacte (9). Mais cependant comme ce sujet, elle reste une cellule vivante ; tout en elle n'est pas le reflet, tout en elle ne descend pas de la toute-puissance étatique ; il y a en elle des principes de vie, un pouvoir propre de volonté.

(8) *Revue de droit public* 1897, page 49.

(9) PAUL-DUBOIS : *Essai sur les finances communales*, page 65.

La conséquence, c'est qu'il y a des droits dans l'exercice desquels c'est la commune qui exprime sa propre volonté et non celle de l'Etat. Ce sont ce que l'on a appelé ses pouvoirs propres, « droits indépendants des droits généraux de l'Etat et qui existeraient même si l'Etat n'existait pas » (10).

Nous pourrions même dire « qui ont existé avant que l'Etat n'existe », car ce qui fait la grande force de résistance de la commune contre l'emprise d'un Etat centralisateur ; c'est qu'elle l'a devancé dans la vie juridique ; qu'elle existait avant lui et qu'elle l'a vu croître ; qu'elle a aussi son histoire et sa part dans l'œuvre de la civilisation et que beaucoup d'œuvres dans le domaine des arts et de l'industrie ne peuvent se comprendre et s'expliquer que par l'existence d'une vie municipale intense.

Il s'agit donc de savoir si la police municipale et les droits qui s'y rattachent sont des pouvoirs propres de la commune : ceux où l'on sent sa volonté initiale.

Il est conforme à la conception du droit de nature d'admettre ce pouvoir comme attribution propre de la commune, né en même temps qu'elle. C'est dans la mesure où la police est apparue que l'on peut dire que les individus dispersés ont formé le premier village. La police, pourrait-on dire, est moins la conséquence immédiate du groupement d'un certain nombre d'hommes

(10) CARRÉ DE MALBERG : *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, page 179. « La Commune a tout comme l'Etat, son territoire, ses ressortissants, ses organes qui expriment non la volonté de l'Etat, mais sa volonté à elle-même et qui sont pour elle des organes d'auto-administration ; elle exerce même une puissance dominante », écrit M. Carré de Malberg et il étudie la question de savoir en quoi elles se différencient des états, membres d'un Etat fédéral.

que la condition même de leur groupement. Sans elle, il n'y a pas de vie socialemême rudimentaire.

Un problème politique vient se greffer sur la question de droit public que nous venons d'examiner. Il s'agit de savoir s'il est avantageux pour les particuliers de remplacer la police municipale par une police d'Etat, cela nous semble condamnable. La commune devient de plus en plus la cellule de la vie nationale. Les habitants commencent à détourner les yeux des personnes de droit public plus lointaines pour demander à la commune, centre de vie et d'intérêts, centre de satisfaction des besoins locaux, ce qu'ils doivent attendre de l'administration. L'individu, habitant une ville se voit fournir, par des services municipaux, l'électricité, le gaz et les transports et son besoin primordial de sécurité ne pourrait pas trouver satisfaction grâce aux pouvoirs propres de la commune. Il y aurait là une invraisemblance.

Objecter que les mesures de police municipale débordent le cadre de la commune, que l'Etat est intéressé par des considérations vitales au bon fonctionnement de la police sur son territoire, c'est justifier la surveillance accordée par les textes au pouvoir central, mais non le dépouillement de la commune de ses attributions propres. (11)

(11) M. Chardon affirme que la bonne police est un devoir de la nation envers les individus et que la Nation doit la sécurité, l'ordre public et l'hygiène à toute personne habitant la France quelle qu'elle soit et où qu'elle soit. (Etudes sur l'organisation de la République nouvelle, p. 91).

M. Berthelemy disait à propos d'une discussion sur la suppression de la police municipale et de son remplacement par la police d'Etat qu'il fallait choisir entre la sécurité et la liberté et qu'il optait pour la liberté. En dehors de toute considération de texte et de tout débat philosophique, c'est bien entre la liberté et la sécurité qu'il faut choisir. Comme tout se tient par une intime solidarité, reconnaître le pouvoir de police municipale comme un droit concédé par l'Etat, c'est permettre la disparition lente ou rapide de la police municipale, c'est augmenter l'ingérence de l'Etat dans les communes, c'est tuer d'une façon certaine la vie locale et son indépendance véritable. Donner tous les droits à l'Etat, que celui-ci concéderait aux communes, est une conception théorique que l'on doit donc repousser du point de vue pragmatique qui doit être celui du juriste moderne. La police n'existe pas, disait M. Politis, dans son rapport du Congrès de Bruxelles ; pourtant, malgré cela la sécurité règne (12). Ne sacrifions pas, pour des bienfaits illusoires une liberté dont nous ne connaîtrions tous les bienfaits que le jour où, par malheur, nous en serions privés.

★ ★

La loi sur la responsabilité des communes en cas d'émeute consacre, nous semble-t-il, cette opinion. Comment concevoir la responsabilité des habitants du décret

(12) M. Chardon croit que c'est à l'habitude de douceur des mœurs et à la surveillance mutuelle des habitants qu'on le doit. « Administration de la France », page 187 et 205.

de vendémiaire, an IV, si l'on n'admet pas qu'il existe un pouvoir de police municipale propre à l'association communale. Tout ne se passe-t-il pas comme s'il existait par une sorte de contrat social. Suivant le mot de Trolley : « les propriétaires et les habitants sont soumis à toutes les charges de la communauté qui, de son côté et en retour, s'engage à protéger les propriétés et les personnes ; si elle manque à ce devoir sacré de protection, elle a commis une faute ».

Quand la commune, personne morale, se dégagera sous un régime devenu fort, qui n'a plus à redouter l'anarchie et l'égoïsme des collectivités locales, quand, après la restauration, le recrutement des assemblées municipales se fera d'une façon de plus en plus démocratique, après la Restauration, le recrutement des assemblées municipales se fera d'une façon de plus en plus démocratique, après la Restauration, le recrutement des assemblées municipales se fera d'une façon de plus en plus démocratique, après la Restauration, le recrutement des assemblées municipales se fera d'une façon de plus en plus démocratique.

Première idée : la municipalité est responsable puisqu'elle a le pouvoir ou la liberté ;

Deuxième idée : les habitants sont responsables parce qu'ils ont élu la municipalité, qui est présumée être en faute.

Ces deux idées furent développées par Morgand dans son commentaire de la loi municipale : « ce principe que retient et confirme l'article 106 est que les habitants de chaque commune sont responsables de la sécurité publique, non seulement parce qu'ils doivent tous opposer leur énergie individuelle pour prévenir et réprimer les troubles qui se préparent sur leur territoire, mais encore parce que la loi a remis, par délégation aux autorités municipales, le soin d'exercer la police, qu'elle met à leur disposition les agents de la force publique,

et que si, par faiblesse, négligence ou connivence coupable, les administrateurs de la commune, ont laissé se produire des désordres, leur faute engage la responsabilité des habitants qui les ont choisis (13).

Comme on le voit, Morgand est partisan de la délégation. Cependant, s'il y a délégation, le jeu de la loi n'est pas très compréhensible. On ne voit pas très bien comment ce sont les habitants qui peuvent être responsables de la faute de service de police. Dire que c'est sous prétexte que celui qui l'exerce a été choisi par les habitants, ne semble pas de nature à détruire ce que cette solution a de contraire au droit et à son esprit.

Pour justifier et pour comprendre cette loi, il faut partir d'un pouvoir propre de la commune à protéger ses habitants et à faire respecter l'ordre : « Là, comme ailleurs, disait Ferdinand Dreyfus, rapporteur de la loi à la Chambre des députés, la condition de la liberté c'est la responsabilité... Si l'autorité municipale, si le maire, sous le contrôle du Conseil municipal, sont chargés de veiller à ce que l'ordre public soit maintenu dans la commune, il est nécessaire d'ajouter ceci : c'est que si cet ordre est troublé, si le maire n'a pas pris toutes les précautions nécessaires pour assurer le maintien du bon ordre dans la commune, cette dernière doit être déclarée responsable... » « Ce que nous établissons dans cette loi, c'est évidemment la liberté complète du maire. »

On comprend alors la responsabilité des habitants qui doivent supporter les charges d'un pouvoir qui, originellement, vient d'eux et fonctionne pour eux lorsque ce pouvoir a fonctionné d'une façon anormale.

(13) *La loi municipale de 1884*, tome II, page 158.

L'autre fondement de leur responsabilité indiqué par Morgand, provient du fait du recrutement par l'élection du conseil municipal. Le maire est un représentant. Il est le représentant de ceux qui l'ont élu, et même de ceux qui ont voté contre lui. C'est ce qu'au moment du vote de la loi le sénateur Barne avait exprimé « quand la faute a été commise par l'être moral, représenté par le maire qui n'a pas rempli son devoir, elle réagit sur tous les habitants de la commune, en vertu de cette présomption qui est le fondement de notre droit public que c'est la commune tout entière qui a nommé l'Administration municipale. Celle-ci représente, en effet, tout aussi bien ceux qui ont apporté leur vote dans l'urne que ceux qui, à raison de circonstances particulières ou de certaines situations personnelles, n'ont pas voté. La commune tout entière, comme être moral, est responsable de son mandataire, et c'est pour cela que les habitants de cette commune sont sujets à dommage (14) ».

Nous avons montré que dans la loi de 84, il était dangereux d'exclure, pour les particuliers, toute possibilité de réparation, quand la preuve pourrait être faite que le maire avait fait tout ce qui était en son pouvoir. La loi de 1914 a élargi la responsabilité de la commune. Quand le maire, comme dans le cas de la loi de 84, a fait tout ce qui était en son pouvoir ou qu'il n'a pas la disposition de la police, au lieu d'être exonérée de toute responsabilité la commune doit payer 20 % de l'indemnité. Ces 20 % ne peuvent être imputés à la faute : ils reposent sur une idée d'assurance mutuelle dans le

cadre restreint de la commune, ce qui a pour effet d'unir, par des liens plus forts ceux qui la composent.

La part que l'Etat prend dans la réparation du dommage causé au particulier sur le territoire de la commune s'explique plus difficilement avec notre conception de la commune. Elle découle de ce fait qu'il y a des causes économiques et politiques qui dépassent les limites de la commune et que, par suite, l'Etat doit prendre sa part des dommages qui en résultent. En un mot, il y a partage de l'indemnité entre deux mutualités

Craignons cependant que, sous prétexte de diminuer la charge des indemnités, les représentants du pouvoir central n'augmentent leur surveillance sur la police locale et ne s'ingèrent dans la direction. Etant responsable en partie toujours, ou plus exactement devant toujours payer, l'Etat aura tendance à accroître son autorité et ses pouvoirs. Que la théorie juridique de la police, pouvoir propre de la commune, inhérent à sa notion, soit une obstacle à cette annexion !

CHAPITRE DEUXIEME

LA TENDANCE SOLIDARISTE

Jadis, les assemblées révolutionnaires avaient fait graver sur les frontons des immeubles nationaux : « Liberté, égalité, fraternité ». Ces trois mots synthétisaient non seulement des conquêtes, œuvres de la Révolution, mais devenaient surtout des principes de la vie nationale.

La Constitution allemande a repris ses idées, mais elle a remplacé le mot « Fraternité », par le mot « Solidarité ». Il ne faut pas voir, dans ce changement, le seul désir de rajeunir un terme éternel. Il faut y voir également une intention certaine.

La fraternité, c'est le but ; la solidarité, c'est la constatation d'un fait. Les hommes peuvent prétendre, par des moyens appropriés, créer un état de fraternité plus intense. Ils ne peuvent que constater la solidarité, conséquence même de la vie sociale moderne, naissant avec elle, se développant en même temps qu'elle.

La solidarité n'a pas le contenu spirituel de la fraternité, mais cette dernière, pleinement réalisée, est la réalisation intégrale de la solidarité.

Il y a donc entre elles une parenté. Le législateur peut viser à l'une et peut prétendre consacrer l'autre. Il peut élever l'édifice qui montera jusqu'à l'une et il peut bâtir sur l'autre.

La loi de vendémiaire avait selon le mot de Dupont de Nemours, pour but de restaurer la fraternité entre

les Français ; la loi de 1914 repose sur le principe de la garantie des citoyens contre les risques inhérents à la vie sociale. Elle repose sur la solidarité.

Si la loi moderne est plus stricte, protège plus sûrement, plus infailliblement les citoyens, elle est pourtant animée du même esprit que la loi ancienne : ne pas créer des injustices de fait ; ne pas faire naître des inégalités entre les citoyens.

Contrairement à la belle image du poète, si elles se rejoignent par les cimes, elles ne se confondent pas par leurs racines. Contentons-nous de nous souvenir de l'esprit qui les anime et des secrètes continuités qui les unissent.

★★

DE LA PLACE DES IDÉES DE SOLIDARITÉ
DANS LA LÉGISLATION CONCERNANT LES ÉMEUTES

L'idée de solidarité préexistait dans la loi de vendémiaire an VI qui avait pour but de restaurer la fraternité entre les Français. La loi de 84 a hésité entre cette idée de solidarité avouée cette fois, et l'idée de « punition par négligence », c'est-à-dire de faute. Batbie, dans l'analyse serrée qu'il fit de la loi au Sénat, montrait que l'on avait hésité entre les deux pour ne choisir finalement ni l'une ni l'autre. Il le faisait avec une argumentation serrée que M. Baudoin a traduite dans son excellente thèse sous une forme vigoureuse : « Ou la garantie est fondée sur la solidarité ; alors nous sommes en présence d'un fait dommageable à réparer, d'une victime à soulager, et peu importe la force majeure, on ne saurait prévoir aucune

cause d'exonération ; ou la responsabilité se rattache à l'existence d'une faute, et le poids de la réparation ne doit être supporté, en dernière analyse, par des innocents, des femmes, des enfants, et, d'une façon générale, par tous ceux qui n'ont participé ni aux troubles ni à l'élection des mandataires négligents (1) ».

Or, on sait que, d'après ses effets, la loi ne peut se rattacher à aucun de ces deux principes directeurs : ce n'est pas la solidarité puisque la commune peut s'exonérer ; ce n'est pas non plus la faute puisque finalement, la somme à payer se trouve répartie entre tous les habitants domiciliés.

Cependant, un sénateur, M. Barne (2) affirmait que c'était bien l'idée solidariste qui avait inspiré les auteurs et la Commission. « Nous conservons l'idée d'une sorte d'assurance mutuelle entre les habitants d'une commune, pour mieux assurer le maintien de l'ordre par les maires avec le concours des habitants, et ne pas exposer quelques citoyens à supporter seuls les conséquences de causes imputables à la communauté et à ses représentants légaux ». C'étaient donc les principes de la solidarité que certains invoquaient, en défendant une loi où était consacré le principe de la faute. Car, ne l'oublions pas, les articles de la loi de 84 concernant la responsabilité des communes, ne sortent du droit commun que sous le rapport de la preuve dont le fardeau est renversé.

Cependant, il est dangereux de poser un principe, car

(1) BAUDOUIN : « *La Responsabilité des communes en cas d'émeutes* », p. 260.

(2) Séance du 13 février 1884.

aussitôt les esprits en tirent toutes les conséquences logiques. Protestant contre la possibilité d'exonération laissée aux communes, incompatible avec l'idée de solidarité, M. Politis écrivait : « Les soulèvements économiques apparaissent malheureusement comme un fait normal, et les dommages qui en résultent, comme un risque ordinaire de la vie sociale. Une haute conception de la justice et de la solidarité devrait conduire à la réparation de ce risque, lors même que l'autorité municipale n'aurait commis aucune faute. La commune devrait être, dans tous les cas, responsable envers les particuliers, comme une sorte de grande association légale d'assurance mutuelle » (3).

Ces idées reçurent leur confirmation dans la loi de 1914. Les rapporteurs successifs des différentes propositions développèrent ces idées sous des formes diverses. Dès 1904, M. Gourgu disait au Sénat que l'impôt était, pour le contribuable « une prime d'assurance ». Plus tard, lors de la loi qui nous intéresse, M. Touron, rapporteur de la loi au Sénat, s'exprimait en ces termes : « Tout en retenant l'idée de faute, c'est cette responsabilité collective que votre Commission a résolu de placer à nouveau à la base de sa proposition, en la faisant découler du risque spécial que notre collègue Tillaye a si heureusement défini « le risque social » (4). Et M. Frayssinet, dans son rapport du 19 juin 1912, écri-

(3) Note de M. Politis, sous l'arrêt du 6 juillet 1908, cf. supra.

(4) La paternité du mot « risque social » est revendiquée par beaucoup de personnes. Le *Bulletin de la Fédération des industriels et des commerçants* prétend qu'il a été employé pour la première fois, dans une réunion de sa section industrielle.

vait : « Il n'est pas douteux que, dans la société contemporaine, les citoyens courent un certain nombre de risques dont il est difficile et parfois impossible de déterminer la cause précise. A la vérité, ces risques ne sont point provoqués par une cause unique, mais par un ensemble de causes dont nous devons tous prendre pour notre part de responsabilité. »

★ ★

LE MOUVEMENT LÉGISLATIF ET JURISPRUDENTIEL
ET LE RISQUE SOCIAL

La loi de 1914 contenait pour la première fois, dans son texte, le mot « risque social ». Mais des lois antérieures l'avaient déjà appliqué.

La loi de 1898, sur les accidents du travail, les lois de 1853 et de 1831, sur les pensions civiles et militaires, s'en étaient inspirées. Etudiant la loi de 1914, M. Rolland écrivait à cette époque : « Si, notamment, les victimes des troubles et émeutes ont droit à une indemnité, en vertu du risque social, pourquoi, en vertu du risque social, ne pas reconnaître un droit à indemnité aux victimes des faits de guerre ». (5).

Les événements qui se sont écoulés depuis 1914, ont montré que les lois se conformaient à la logique des idées. Les sinistrés eurent un droit à indemnité, consacré par la loi du 17 avril 1919. La loi du 24 juin 1919 relative aux dommages causés aux personnes non militaires,

(5) *Revue de droit public* 1924, page 650.

la loi du 3 mai 1921, pour les dommages causés aux tiers par des accidents survenus dans les établissements de l'Etat ou dans les établissements privés travaillant pour la défense nationale, s'inspirèrent de ces mêmes idées. La loi du 31 mars 1919, relative aux pensions allouées aux militaires victimes de la guerre et aux familles des militaires décédés, en est également une application.

Sous la pression des faits, la jurisprudence avait, sur certains points, précédé la législation. En matière d'accidents du travail, elle avait essayé en se servant des théories traditionnelles, d'arriver à des résultats semblables : elle s'était servi de l'idée de contrat, puis, elle avait invoqué l'article 1386, sur la ruine des bâtiments ; puis, de l'article 1384, elle avait extrait la « responsabilité des choses que l'on a sous sa garde » et l'avait appliquée à la matière que la loi du 9 avril 1898 devait régler.

En droit administratif, la responsabilité, fondée sur le risque, a eu pour point de départ la matière des travaux publics où l'intérêt général était visible et où les dommages causés aux particuliers étaient nombreux. Elle a été consacrée : a) par des arrêts au sujet des rapports entre les individus employés à son service et la puissance publique. C'est le cas de l'ouvrier Ganes, victime d'un « accident anonyme ». C'est le cas d'un employé, dont on supprime régulièrement l'emploi ; b) à l'extérieur du service public, dans les rapports des tiers avec la puissance publique : c'est le risque exceptionnel du voisinage. C'est l'arrêt Régnauld Desrozières, et l'explosion des grenades de la double couronne ; c'est l'affaire de l'explosion de la « Liberté » ; c) enfin, les actes accomplis sous

l'empire de préoccupations diplomatiques, dont l'arrêt Couiteas est la plus célèbre expression.

M. Duez (6) dont nous venons de résumer les vues sur la jurisprudence du Conseil d'Etat, conclut en disant que si le Conseil d'Etat « s'en tient à la théorie du risque, tendant, en dehors de toute faute, à la réparation du préjudice anormal, exceptionnel, pousse à l'heure actuelle une pointe dans une triple direction « travaux publics, risques exceptionnels du voisinage, actes accomplis sous l'empire de préoccupations diplomatiques » sans compter son application à l'intérieur de l'entreprise administrative au cas d'accident ou de suppression d'emploi. »

En un mot, la théorie du risque ne doit intervenir que dans la mesure où la faute paraît insuffisante pour protéger, d'une façon efficace, le particulier, l'administré, contre cette formidable machine qu'est l'administration.

★★

JUSTIFICATION ET PRÉCISION DE LA NOTION DE RISQUE

Bien que le risque soit un mot qui s'explique par lui seul, il n'est pas inutile d'essayer de le préciser.

Pour bien le saisir, il faut partir d'un certain nombre de constatations de fait, que les juristes furent contraints d'enregistrer à propos des accidents du travail.

« On a reconnu qu'il y avait dans notre monde social des organismes fonctionnant tout à fait régulièrement et légalement, manifestation à coup sûr d'un droit véri

(6) *Revue critique de Législation et de Jurisprudence*, 1925, page 588.

table, et qui, cependant, ne peuvent réaliser leur but qu'en semant autour d'eux les risques et les dommages... Or, il y a des droits qu'on ne peut exercer que sous la condition d'en payer les risques. Supprimer le droit à raison des dangers inhérent à son exercice, serait porter une atteinte mortelle à l'activité individuelle dans ce qu'elle a de plus fécond et tarir l'une des sources de la vie nationale. Exempter l'exercice du droit, des risques qui en sont la répercussion fatale, serait faire bon marché des intérêts et des droits individuels, et mettre d'un seul côté tous les profits sans les charges qu'ils comportent. Il y aurait violation de la justice sociale (7) ».

Pris entre ces deux nécessités de protection de l'activité individuelle, source de la vie nationale, et de la violation de la justice sociale, nous sommes amenés à prendre une attitude transigeante. Comme la « nouvelle idole » dont la route est marquée par les croix de ceux qui sont morts pour elle, le progrès industriel, le progrès social, le progrès administratif, ne doivent pas être enrayés, quels que soient les dommages qui en résultent pour les particuliers. Mais, vis-à-vis de ces victimes, atteints par la réalisation de grands bienfaits, un devoir s'impose ; celui de faire naître un droit en leur faveur.

« Peut-on laisser sans indemnité l'ouvrier victime d'un accident dont on ne peut faire remonter la responsabilité à la faute du patron ? Ne vaut-il pas mieux grever de cette indemnité les frais généraux de la production industrielle ? C'est ce qu'on a pensé, et c'est ce qui a fait

(7) SALEILLES : *Bulletin de la Société d'Etudes Législatives*, 1905, page 336-337.

établir la théorie du risque professionnel... Lorsque cette grande machine, qui s'appelle l'Etat, cent fois plus puissante, et cent fois plus dangereuse aussi que les machines de l'industrie, a blessé quelqu'un, il faut que tous ceux, dans l'intérêt de qui elle fonctionnait, en causant le préjudice, viennent le réparer. Ainsi l'exigent les principes de solidarité et de mutualité (8) ».

Voilà donc la justification morale, philosophique du risque. Nous faut-il maintenant en donner une définition ? (9) Ce travail ne paraît pas utile, car le risque se constate comme un fait. Cependant, pour la majorité des auteurs, le mot risque semble exprimer deux idées un peu différentes, et traduire deux états que l'on ne peut pas tout à fait confondre et que l'on pourrait qualifier d'individuel et de social :

a) celui qui retire les profits d'une entreprise doit en supporter les charges ou, d'une manière plus absolue, selon la formule de Saleilles « chacun, en agissant, court des risques ; l'auteur d'un fait volontaire et libre paiera les risques ». C'est la transformation souhaitée de l'article 1382, où les mots « par la faute » seraient remplacés par

(8) LARNAUDE : Société des Prisons : séance du 13 décembre 1895. *Revue pénitentiaire*, 1896, p. 9.

(9) La définition de M. Duguit : « L'activité de l'Etat s'exerce dans l'intérêt de la collectivité tout entière ; les charges qu'il entraîne ne doivent pas peser plus lourdement sur les uns que sur les autres. Si donc, il résulte de l'intervention étatique un préjudice spécial pour quelques-uns, la collectivité doit le réparer, qu'il y ait une faute des agents publics ou qu'il n'y en ait pas. L'Etat est, en quelque sorte, assureur de ce que l'on appelle souvent « le risque social », c'est-à-dire le risque social provenant de l'activité sociale, se traduisant dans l'intervention de l'Etat ». *Droit constitutionnel*, tome III, page 435.

ceux de « par le fait » ; b) le risque dans l'entreprise ou dans la société est collectif « il se répartit entre tous ceux qui sont intéressés à cette entreprise, et cette répartition s'opère en proportion des intérêts communs » (M. Cabouat). M. Rolland exprimera cette même idée : « Les conséquences de certains risques sociaux doivent être supportées, non seulement par les victimes, mais par tous ceux qui appartiennent au même groupement administratif qu'elles » (10). Cette conception du risque social découle de l'idée de l'égalité des citoyens devant les charges publiques, égalité que la loi a déjà consacrée pour l'impôt et pour le service militaire.

★★

LES AVANTAGES DE LA THÉORIE DU RISQUE
EN CE QUI CONCERNE LES ACTES
DE LA PUISSANCE PUBLIQUE

Nous sommes loin de Laferrière qui enseignait que le « propre de la souveraineté est de s'imposer sans compensation ». Sous la pression d'événements nombreux, l'Etat s'est dépouillé de ce qui faisait son prestige extérieur ; les auteurs modernes ont perdu l'habitude de voir en lui le souverain pour ne le considérer que comme un entrepreneur de services publics. Cette dépréciation de l'Etat a contribué à établir, dans une certaine mesure, sa vulnérabilité. La puissance publique est devenue responsable.

Certes, cette responsabilité a des limites ; mais, même entre ces limites, les auteurs estiment qu'on doit user de

(10) *Revue de droit public*, 1914, pages 637 et suivantes.

certaines ménagements. Ces ménagements, le Conseil d'Etat les obtiendra, grâce à la théorie du risque.

Elle constitue pour le Conseil d'Etat, dit M. Duez, « un ingénieux moyen à utiliser toutes les fois qu'il se refuse à censurer l'action administrative et que, cependant, l'équité exige une réparation pour les victimes du dommage (11) ».

Et cela est heureux. Nous croyons avec Michoud que l'Etat doit être responsable de ses fautes. Mais nous redoutons avec lui de ^(en la matière qui nous occupe, il y a) voir les tribunaux apprécier les fautes commises par l'Etat, dans l'accomplissement de sa mission de police... « Ces fautes, écrivait-il, sont essentiellement d'ordre politique, et ne se laissent pas ramener à un critérium juridique. Leur appréciation serait, d'ailleurs, essentiellement subjective et varierait avec l'opinion publique et le tempérament du juge. Il y aurait là un admirable moyen, ouvert à tous, d'interpeller en détail le gouvernement, devant les tribunaux, sur sa politique générale. Nous doutons que ce soit un moyen véritablement efficace d'assurer le maintien de l'ordre, et nous doutons plus encore qu'on arrive à des solutions équitables (11) ». Or, bien que ce ne soient pas les solutions que semble, à cette époque, adopter Michoud, la seule manière d'arriver à ce résultat n'est-elle pas d'invoquer le risque. Là, point n'est besoin d'établir la faute, de faire les tribunaux juges. Il suffit de prouver le préjudice ~~causé~~.

★★

(11) DUEZ : *Revue critique de jurisprudence et de législation* (1925), page 588.

(12) Congrès des Sciences administratives de Bruxelles, de 1910. Rapport de Michoud.

LE RISQUE SOCIAL ET LA LOI DE 1914

Le risque est le fondement de la loi de 1914. Il ne s'agit donc pas de dire qui est responsable, mais qui doit payer.

La responsabilité postule la faute, et c'est contre le coupable qu'on se retourne : dans la théorie du risque, il n'y a qu'une répartition équitable du risque. Comme l'a écrit M. Charmont : « Nous n'avons rien à reprocher aux personnes entre lesquelles nous opérons cette répartition, mais il nous paraît qu'associées à une même entreprise, elles doivent participer aux risques de cette entreprise, en proportion de leur intérêt (13) ».

Qui doit payer ? Il y a trois patrimoines en présence : celui de la commune, celui de l'Etat, et celui du particulier. La loi de 1914 associe dans la réparation des patrimoines de la commune et de l'Etat d'une façon égale ou d'une façon différente, suivant l'intervention de l'idée de faute. Le patrimoine de la victime ne supportera rien, sauf ce que nous apprend une jurisprudence récente, lorsque la victime a, par une faute grave, provoqué l'at-troupement, cause du dommage. Dans ce cas, et dans ce cas seul, l'indemnité se trouvera réduite et une partie du dommage restera à la charge de la victime. En dehors de ce domaine restreint, le patrimoine de la victime ne supportera rien.

Qu'on nous permette de nous élever contre une pareille solution ? Nous avons rappelé, dans les chapitres précédents, que c'est l'acuité des conflits sociaux qui a

(13) JOSEPH CHARMONT : « *Les Transformations du droit civil* », page 234.

amené le législateur à voter la loi de 1914. Il y avait, certes, les habitants des villes à protéger et plus spécialement les commerçants ; mais il y avait aussi les industriels, menacés dans leurs personnes et dans leurs biens, par les masses ouvrières qu'ils emploient. Des amendements socialistes avaient tenu à supprimer pour ces derniers, dans certains cas, toute indemnité. Pour beaucoup de raisons, et à très juste titre, ces amendements furent rejetés.

Ils me paraissent condamnables, parce qu'ils se fondaient sur la faute du patron, et ensuite parce que en dehors des cas de faute énumérés dans le texte, l'industriel avait droit à réparation.

La vraie solution consistait à dire : « Il y a là un risque professionnel. Ce risque professionnel amène le patron à supporter tous les accidents de l'entreprise ; pourquoi ne supporterait-il pas ce qui est également une conséquence du fonctionnement et de la vie de l'entreprise : les grèves et ses conséquences dommageables. L'industriel profite de son industrie, de ses ouvriers ; il est juste qu'il supporte le poids de leur mécontentement, justifié ou non. On a objecté que le risque, ainsi compris, deviendrait une source de ruines pour l'industriel. La même chose a été dite lors de la loi de 1898 ; les événements ont démontré qu'il n'en était rien, car l'industriel a la possibilité de s'assurer. L'industriel, comme pour les accidents, devra donc avoir recours à l'assurance (14). Et,

(14) Au lendemain de l'arrêt de Fressenneville, les industriels de Roubaix avaient fondé une Compagnie d'assurance mutuelle contre les risques de grève : la Mutuelle du Commerce et de l'Industrie. M. Demogue, dans le livre 3 de son « Traité des obligations », sou-

comme cet industriel est dans la même situation que beaucoup d'autres, il pourra former, avec les autres, une sorte d'assurance mutuelle. Nous serons alors, dans la deuxième acception du risque social que nous avons dégagée tout à l'heure, et nous pourrons, en transformant la parole de M. Rolland, dire : « Les conséquences de certains risques professionnels doivent être supportées non seulement par les victimes, mais par ceux qui appartiennent aux mêmes groupements économiques qu'elles. »

Et peut-être, lointaine et vague, pourrait apparaître une limite au risque social. « Les risques sociaux ne seront supportés par les groupements administratifs que dans la mesure où ils ne trouveront pas de groupements privés pour en assumer la charge. »

★★

LES LIMITES DE LA RÉPARATION DU RISQUE SOCIAL

Le risque social comprend-il tous les risques de la vie sociale ? Je suis indemnisé lorsque les dégâts commis proviennent d'un attroupement, le serai-je quand ils seront l'œuvre d'une demi-douzaine de voleurs ?

Avec une unanimité complète, les auteurs répondent « non ». Ils invoquent des raisons diverses, traduisant, malgré tout, le trouble des esprits. Les uns disent : « Ce sont des événements imprévisibles » : mais la police est pourtant plutôt faite pour me protéger des voleurs que pour dissiper des manifestants. Les autres soutiennent

tient cette thèse que la loi à venir devrait faire reposer la responsabilité sur la personne qui peut s'assurer.

que ce serait une charge énorme pour la collectivité ; si c'est le patrimoine de la collectivité auquel on songe, on n'aurait dû, dans aucun cas, admettre la théorie du risque social et ~~de~~ ses ruineuses conséquences. Il est absolument impossible d'établir une démarcation logique, entre ce que le particulier doit supporter et ce que la caisse publique prend à sa charge pour ceux qui admettent la théorie du risque social.

★★

LA THÉORIE DU RISQUE SOCIAL DÉVELOPPÉE
MÈNERA-T-ELLE A UN ÉTAT DE MUTUALITÉ ?

Nous tendons donc à un état d'assurance et de mutualité. Si « aucun texte ne nous parle d'assurance mutuelle, tout se passe comme si elle fonctionnait » (15). Ce principe découle du principe de l'égalité des citoyens devant les charges publiques. Ce principe réalisé directement en matière d'impôt et service militaire ne peut l'être qu'indirectement « grâce à des indemnités compensatrices » dans les autres domaines.

Cet état d'assurance amène à considérer l'impôt que nous payons comme une prime. C'est cette idée qui fût particulièrement chère à M. Gourgu. Nous disons : « Nous payons l'impôt pour être protégés, mais, protégez-nous, sinon vous serez responsable. » Mais, dira Michoud, dans ce cas, on fait découler la responsabilité d'une faute consistant à n'avoir pas rempli, d'une manière suffisante, la mission confiée, et l'on présume l'existence de cette

(15) HAURIOU : *Revue de droit public*, 1897, p. 51.

faute par cela seul que le résultat voulu (la sécurité, le maintien de l'ordre) n'a pas été obtenu (16).

Cette réapparition de l'idée de faute ne nous semble point être un retour en arrière, mais marque un stade nouveau, un progrès en prenant ce mot dans le sens d'accentuation d'une tendance et en excluant tout élément d'appréciation. Le jour où on admettra que tout individu a droit à la sécurité, à la liberté, à l'instruction et pourquoi nous arrêter en chemin ; l'Etat pourra être déclaré coupable, lorsqu'il n'aura réalisé sa fin qui est non seulement de protéger l'individu mais d'aider à l'épanouissement intégral de sa personnalité. Il sera responsable alors, car il sera en faute.

Aujourd'hui, nous n'en sommes encore qu'à la période de l'assurance, timidement réalisée par la loi sur des terrains limités.

(16) MICHOUX : *Congrès des Sciences administratives de Bruxelles*, 1910.

CONCLUSION

Ne peut-on pas se demander, à la fin de cette étude, si ce qui constitue le fondement commun des différentes lois que nous avons étudiées n'est pas susceptible d'être critiqué?

Ne pourrait-on pas soutenir que cette notion d'attroupement et de rassemblement n'a pas de sens? Et, en effet, ce n'est pas la foule qui brise des devantures, blesse une personne ou brûle une maison ; ce sont des individus, des individus qui ont la caractéristique d'être groupés et échappent au caractère de clandestinité dont s'accompagne généralement ce genre d'actes. Pourquoi, dès lors, se livrer à la création d'un être nouveau, l'attroupement, au lieu de se placer plus simplement dans le cadre ancien et traditionnel, en disant : « tel individu ».

Qu'on n'objecte pas que ce système serait impossible! Il rejetterait cette vague conception sociologique de la foule, capable d'avoir des colères et des haines, qui ne sont pas la somme des colères et des haines de ceux qui la composent. Rejetons-la d'autant plus facilement que personne n'a été jusqu'au bout de la logique, en faisant de ce rassemblement un être ayant une volonté distincte et une responsabilité propre. Certes, le raisonnement ne serait plus le même si l'on pouvait atteindre cette association d'une minute. Mais il n'en est rien. Elle se fait, et elle se défait, ne laissant que des individus. Ne voyons donc, en elle, qu'un certain nombre d'hommes assemblés

et dont certains commettent des délits. Que ceux-ci en répondent ! (1).

Dans les conflits du travail qui ont surtout attiré l'attention du législateur, on connaît les meneurs. Les victimes, les témoins pourront, en tous cas, les signaler. Et si on se heurte à des insolubles, incapables de payer, du moins y aura-t-il des peines d'une exemplarité certaine, qui feront peut-être naître dans la cité des habitudes de dignité et de calme plus grandes.

Le jour où les victimes sauront qu'il n'y a plus de patrimoines administratifs toujours prêts à les indemniser, ils se donneront plus de mal pour connaître les auteurs vrais du dommage. Et la collectivité ne supportera plus les conséquences de l'inertie des uns et de la mauvaise volonté des autres. Ce n'est pas un réquisitoire contre le risque social que nous voulons entreprendre, il a son indéniable utilité. Mais dans les matières nombreuses où la jurisprudence l'a admis, le dommage doit apparaître vraiment comme la rançon d'un bienfait général. Cette

(1) La jurisprudence belge a encore étendu cette idée de rassemblement. La commune a décidé la Cour de Bruxelles « pas. 1895. II., page 397 », que la commune est responsable, non seulement des délits commis par les rassemblements, mais même de ceux commis par un individu qui s'est dégagé des attroupements ou qui, sans en faire partie, a agi sous l'empire de l'effervescence que l'attroupement séditieux a provoqué ou de la fièvre de discussion qui l'animait.

La Cour de Cassation a jugé en ce sens. Elle exige, il est vrai, une relation étroite entre le dommage et la formation de ces attroupements. La Cour ajoute que la commune est tenue, s'il faut admettre que le dommage a été provoqué par un individu faisant partie de l'attroupement et qui s'en est détaché, ou qui, sous l'empire de l'effervescence qu'avaient provoqué les rassemblements ou de la fièvre de rassemblement qui les animait, a profité de ceux-ci pour commettre un attentat.

conception du risque social reçoit une extension regrettable, dans une matière où la collectivité entière est atteinte ; une partie dans sa personne, l'autre partie dans sa tranquillité et dans son repos. Si la contrepartie de l'intérêt général n'est plus exigée, c'est une sorte d'assurance qui va fonctionner.

L'industriel indemnise les accidentés du travail parce que, profitant de l'entreprise, il doit en supporter les charges.

La commune profite-t-elle des émeutes ? Non. Alors, en vertu de quels principes lui faire supporter les conséquences dommageables qu'elles peuvent entraîner.

Pour trouver une justification, il faut adopter la conception mutualiste mais, conformément à qu'on a appelé la logique des institutions, il ne faut pas craindre de l'appliquer seulement aux crimes et aux délits commis par les émeutes, mais aussi aux crimes et aux délits commis par des hommes isolés.

Le législateur et la jurisprudence n'ont pas admis cette extension. Nous dirons qu'ils sont allés trop loin ou pas assez loin.

La seule position défendable est donc ou d'établir une mutualité complète, une assurance légale des citoyens par l'Etat contre tous les risques sociaux, ou bien de ne laisser subsister le risque social que dans les cas limités où la jurisprudence intelligente du Conseil d'Etat l'a introduite : Couiteas, par exemple, a vu son droit sacrifié pour éviter des troubles dont la communauté a bénéficié. En vertu de l'égalité des citoyens devant les charges, on l'a indemnisé.

Il est nécessaire de combattre ces tendances excessives, car sous d'apparents avantages, elles recèle de bien grands périls. Le jour où l'Etat vous assurera contre tous les risques de la vie sociale, il prendra un droit de surveillance sur les personnes et il s'ingérera dans la vie de chacun d'entre nous.

La loi de 1914 contient tous les germes de cette évolution qui réalisera peut-être la justice suprême, basée sur l'équité, mais une justice qui engendrerait des maux supérieurs à l'injustice. Il en résulterait la non-résistance individuelle aux périls qui nous environnent, la passivité de chacun devant les dangers sociaux, et par suite l'accablement de la collectivité sous des charges croissantes et inévitables.

Le sacrifice apparent que l'on demande aux particuliers pourrait être accepté au nom du progrès et de la liberté. Le progrès ne peut se réaliser qu'au milieu et qu'en vertu des risques ; quant à la liberté, elle est la source de trop grands bienfaits. M. Berthélémy disait qu'entre la sécurité et la liberté, il avait opté pour la liberté. Entre liberté et réparation, nous faisons de même.

Contre les actes d'un Etat autoritaire devenant oppressif l'individu a droit à l'insurrection (2), contre l'emprise

(2) Le problème du droit à l'insurrection a été l'objet de nombreuses controverses. Les théologiens avaient établi des distinctions subtiles. La « Déclaration des Droits de l'Homme » se contenta de poser le principe qui, appliqué dans toute sa rigueur, rendrait, ainsi que le remarque Esmein, tout gouvernement impossible. L'art. 35 de la Déclaration des Droits : « Quand le Gouvernement viole les droits du peuple, l'insurrection est pour le peuple le plus sacré des droits et le plus indispensable des devoirs ».

V. Esmein, *Droit constitutionnel*, T. II, p. 533. Hauriou, *Droit constitutionnel*, p. 118. Duguit, *Droit constitutionnel*, 1907, p. 617.

de l'Etat mutualiste, il est désarmé sous le flot des bienfaits qui, un jour, l'accableront. C'est pour cela qu'il faut considérer tout ce mouvement législatif, traduction du mouvement des idées, comme une poussée dont on peut regretter les conséquences, mais dont on ne peut pas empêcher les progrès.

★★

Il faut du reste signaler que la loi de 1914, si elle a donné pleine satisfaction aux principaux intéressés, n'a pas reçu une approbation sans réserve de la part des auteurs. Sans aller jusqu'aux positions extrêmes que nous venons de signaler, M. Rolland demandait, dès 1913 (3), l'application, en cette matière, de ce que l'on a appelé le « droit commun jurisprudentiel ». La suppression des articles relatifs à cette responsabilité lui paraissait souhaitable.

La jurisprudence avait évolué dans un sens si favorable aux particuliers qu'une législation spéciale ne lui semblait plus nécessaire. Pour obtenir une indemnité, l'individu lésé n'aurait à prouver que le lien existant entre le dommage subi et le fonctionnement défectueux du service.

Nous croyons que ce recours des victimes ne constituera pas une bien grande protection. Certes aujour-

(3) *Revue de droit public*, 1913, p. 356 et suivantes.

M. Rolland nous dit que l'adoption de cette solution aurait entraîné trois conséquences : a) disparition de la présomption de faute ; b) nulle responsabilité pour l'Etat, sauf le cas où la police municipale n'est pas aux mains du maire ; c) compétence du Conseil d'Etat.

M. Rolland se déclare partisan de la police d'Etat.

d'hui la responsabilité de la puissance publique est admise par la jurisprudence du Conseil d'Etat. Mais il n'en reste pas moins vrai qu'il n'y a pas une complète assimilation entre le service public de police et les autres services publics. Le Conseil d'Etat se souvient sans doute de toutes les théories émises jadis et il est singulièrement plus sévère dans ce premier domaine que dans les autres. Cela se traduit de deux façons bien nettes : en matière de police, la faute doit être « une faute lourde ou une imprudence grave » pour donner lieu à une indemnité.

Ensuite, alors que le Conseil d'Etat très libéral facilite la preuve de la faute de service au requérant en se contentant de simples allégations ; en matière de police, il exige la preuve (Duchêne 4 janvier 1918). — (Coulon, 12 mai 1925) (4).

Les différences de traitement qui s'expliquent par un passé qui n'est pas encore lointain, iront en s'atténuant. Un jour ou l'autre, les diversités disparaîtront et on assimilera presque complètement le service de police aux autres services. Le particulier sera par suite plus totalement protégé.

Il ne faut faire appel à la loi que quand la nécessité s'en fait sentir, c'est-à-dire quand le régime juridique existant n'est pas assez souple, assez élastique pour s'adapter à des situations nouvelles. Ce sera sans doute un des plus grands mérites de la jurisprudence du Conseil d'Etat d'avoir contribué à créer un régime si complètement satisfaisant pour les intérêts des particuliers qu'une législation spéciale apparaisse dans des cas

(2) DUEZ : « La Responsabilité de la puissance publique », « Revue critique de législation et de jurisprudence », 1925, p. 604 et suivantes.

de plus en plus nombreux, comme superflue. Un des avantages de la solution préconisée par M. Rolland aurait été de supprimer, en la matière qui nous occupe, l'appel au législateur qui se traduit par l'organisation d'un régime particulier, qui présente des dangers tant au point de vue juridique qu'au point de vue moral.

D'autre part, cette solution aurait, elle aussi, porté atteinte au développement inconsidéré du risque social tout en écartant une conception qui, pour être défendable, n'en est pas moins rigoureuse pour les intérêts privés.

Vu le Président de la Thèse,

ROLLAND.

Vu, le Doyen,

H. BERTHÉLEMY.

Vu et permis d'imprimer,

Le Recteur de l'Académie de Paris,

P. LAPIE.

BIBLIOGRAPHIE

- BÉQUET. — Répertoire de droit administratif, V. Commune.
- BERTHÉLEMY. — Traité élémentaire de droit administratif, 10^e édition, Paris, 1923.
- CABOUAT. — Traité des accidents de travail, T. I.
- CHARDON. — L'administration de la France, Paris, 1908.
- CHARDON. — Etude sur l'organisation de la République nouvelle.
- CHARMONT. — Les Transformations du droit civil, Paris, 1921
- COLINET ET CAPITANT. — Traité de droit civil, T. II.
- DEMOGUE. — Traité des obligations en général, T. III, Paris, 1923.
- DUEZ. — La Revue critique de droit et de jurisprudence, 1925.
- DUGUIT. — Droit constitutionnel, T. III.
- FOUCART. — Eléments de droit public et administratif, T. III, 3^e édit., 1843.
- HAURIU. — Droit constitutionnel.
- LAFERRIÈRE. — Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux.
- LARNAUDE. — Société des prisons, séance du 13 décembre 1895. *Revue pénitentiaire*, 1896, p. 9.
- MESTRE. — Responsabilité pénale des personnes morales.
- MICHOUD. — De la responsabilité de l'Etat à raison des fautes de ses agents. *Revue de droit public*, 1895, T. III, p. 401, et T. IV, p. 107.
- MICHOUD. — De la responsabilité des communes à raison des fautes de leurs agents. *Revue de droit public*, 1897, T. VII, p. 40.
- MICHOUD. — La responsabilité des communes en cas d'émeute. *Congrès des Sciences administratives de Bruxelles*, 1910.
- MORGAND. — La Loi municipale, 10^e édition, Paris, 1923.
- PAUL-DUBOIS. — Essai sur les finances communales.
- PLANIOL. — Traité élémentaire de droit civil, 10^e édition, Paris, 1925.
- POLITIS. — Deux notes.
- ROLLAND. — *Revue de droit public*, 1913, p. 350 et suiv., 1914, p. 637 : Chronique administrative.
- SALEILLES. — Bulletin de la Société d'études législatives 1905.
- TEISSIER. — La Responsabilité de la puissance politique, Paris, 1906.
- VALERIUS. — Organisation attributive et Responsabilité des communes, Paris et Bruxelles, 1912.
- VALFRAMBERT. — De la responsabilité des communes aux termes du décret du 10 vendémiaire, an IV, Paris, 1871.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	9
--------------------	---

PREMIERE PARTIE. — HISTORIQUE DE LA RESPONSABILITÉ DES COMMUNES EN CAS D'ÉMEUTE	II
---	----

CHAPITRE PREMIER. — <i>Le décret de Vendémiaire an IV et la réaction de la jurisprudence.</i>	
---	--

Les différents décrets de la période révolutionnaire. Le fondement du décret du 10 vendémiaire an IV : présomption de faute des habitants. — Discussion au sujet de l'abrogation du décret de vendémiaire ; son application partielle par les tribunaux. — Double tentative de la jurisprudence pour assouplir le décret: interprétation inexacte de l'article 5 tentée sans succès ; exonération de la ville de Paris ; la situation des particuliers à Paris 13

CHAPITRE II. — <i>La loi de 1884 et le mouvement de l'opinion.</i>	
--	--

Nécessité de l'intervention du législateur. — Les articles 106, 107, 109 et 110 de la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale. — Présomption de faute des autorités chargées de la police ; l'irresponsabilité de Paris sanctionnée et étendue à Lyon par la loi. — Critique de Batbie et réponse de Waldeck-Rousseau.

L'assassinat de Carnot; les grèves; l'agitation du Midi; les troubles de Champagne; campagne des maires.

L'arrêt Riquier. — L'arrêt de la commune d'Armentières. — La campagne de la « Fédération des Industriels et des Commerçants et des Chambres de Commerce » contre le régime de 1884 25

CHAPITRE III. — *La loi du 16 avril 1924*

Les travaux préparatoires; propositions Gourgu; Tillage; Fessard; Tournon.

La loi de 1914 et le risque social: Le droit à réparation de la victime; l'atténuation de ce droit dans certains cas; l'étendue de la réparation; conditions de la réparation. La répartition de la charge de la réparation entre la commune et l'Etat; la juridiction compétente.

Diminution de la charge pesant sur le patrimoine de la commune et sur les autres patrimoines. — Comment la dette sera-t-elle payée ?

La loi est-elle rétroactive? 41

DEUXIEME PARTIE. — LES TENDANCES QUI SE DÉGAGENT DE L'HISTOIRE DE CETTE RESPONSABILITÉ.

Considérations sur les différents systèmes:

Pas de tendance générale. — Défense du décret de Vendémiaire. — Critique de la loi de 1884. — La loi de 1914 protectrice des intérêts des particuliers. — Les deux idées générales qui dominent la matière 59

CHAPITRE PREMIER. — *L'évolution de la notion de commune.*

A. *La notion moderne de la commune* : La conception révolutionnaire de la commune « syndicat privé ». — Les deux tendances de la Révolution : le programme Jacobin; le rapport de Thouret en 1789; la naissance de la notion moderne de la commune dans la loi de pluviôse an VIII. — La commune centre de vie sociale.

B. *La commune a-t-elle des pouvoirs propres ?*

Les idées d'Henrion de Pansay. — La conception de la commune « état municipal ». — La conception de la commune simple. « rouage de l'administration ». — La conception intermédiaire. — Qu'est-ce, que des « pouvoirs propres » ? — La police en fait-elle partie ?

L'autre aspect du problème n'est plus juridique, mais politique : Le rôle de la commune dans la vie moderne. — Des avantages et des inconvénients d'une police municipale. — L'alternative entre la sécurité et la liberté.

La question de la police pouvoir propre de la commune et la responsabilité en cas d'émeute. — Les deux idées directrices de la loi de 1884, d'après Morgand. — La loi de 1914 et la conception de la commune-mutualité.

67

CHAPITRE II. — *La tendance solidariste*

Solidarité et fraternité. — De la place des idées de

solidarité dans la législation concernant les émeutes. — Le mouvement législatif et jurisprudentiel et le risque social. — Justification et précision de la notion de risque : les opinions de Saleilles et de M. Larnaude; le risque et ses deux aspects : individuel et social. — Les avantages de la théorie du risque en ce qui concerne les actes de la puissance publique : les idées de MM. Duez et Michoud. — Le risque social et la loi de 1914. — Les limites de la réparation du risque social. — La théorie du risque social développée mènera-t-elle à un état de mutualité? 85

CONCLUSION : Examen critique de la notion d'atroupement; les abus qu'elle peut entraîner; la tendance à l'assurance générale qui s'en dégage.

Les pertes de l'Etat assureur. — Le choix entre la liberté et la réparation.

La conception de M. Rolland : l'abrogation de toute législation spéciale; les conséquences et les avantages d'une telle solution 101

